
WTO 서비스협상의 영향분석 및 대응전략

통신서비스 부문

최종보고서

2000년 12월

정보통신정책연구원
통신방송정책연구실

이 한 영

[제 목 차 례]

※ 요약문

I. WTO 통신협상과 통신서비스 시장개방	1
1. UR 통신협상 및 WTO 기본통신협상	1
(1) UR 통신협상과 시장개방	1
(2) WTO 기본통신협상과 시장개방 가속화	2
2. 뉴라운드의 통신서비스 관련 주요 이슈	6
(1) 뉴라운드 출범과 통신서비스 주요이슈 개관	6
(2) 이슈별 주요 내용	7
가. 외국인 지분소유 확대	7
나. 서비스의 국경간공급에 대한 제한 폐지	9
다. 양허표 기재방식 개선	10
라. 통신·방송의 교차영역의 시장개방	12
마. Reference Paper 규제원칙의 이행	13
II. 한국의 통신서비스산업의 현황	17
1. 개관	17
2. 기간통신서비스 역무별 시장 현황	18
(1) 시내전화 서비스	18
(2) 시외전화 서비스	20
(3) 국제전화 서비스	21
(4) 이동전화	23
(5) 전용회선 서비스	24
3. 별정통신역무 시장현황	26
(1) 별정 1호 사업 시장동향	26
(2) 별정2호 사업 시장동향	29
(3) 별정 3호 사업 시장동향	31
4. 부가통신서비스	32

III. 통신서비스산업의 주요국간 경쟁력 비교	35
1. 통신서비스산업 경쟁력 분석방법	35
2. 각국의 경쟁력 비교평가	37
(1) 경쟁력 결정 요인별 경쟁력 비교평가	37
가. 기술수준 : 연간 100회선당 고장율	37
나. 통신망 구축 수준 : 전국 전화보급률	38
다. 요금수준 : 일반가입자와 기업가입자의 접속료 평균	39
라. 요금수준 : 시내전화요금	40
마. 통신망 고도화 수준 : 주회선대비 광대역회선 비율	41
바. 전문인력 : 총인구대비 정보통신 인력	42
사. 자본집약도 : 고용자 1인당 회선수	44
아. 생산성 : 고용자 1인당 수입	45
자. 투자수준 : 인구 1인당 통신관련 투자	46
차. 유·무선 대체 : 유선전화 대비 무선전화 가입자 비중	47
카. 경쟁력 결정 요인별 점수 종합비교	49
(2) 법·제도·정책에 따른 비교평가	50
가. 경쟁활성화의 정도	50
나. 규제기관의 독립성 여부	51
다. 보편적 서비스 정책	53
라. 요금규제의 완화정도	54
마. 외자규제의 정도	56
바. 법·제도·정책 요인별 점수 종합비교	58
IV. 통신서비스 시장개방의 경제효과	60
1. 개요	60
2. CGE 모형과 우리경제의 예측	61
(1) 모형의 소개	61
(2) 업데이트 시물레이션과 예측 시물레이션	64
3. 시장개방의 효과 분석	65
(1) 시장개방의 시나리오	65
(2) 외부충격의 설정	66
(3) 경제 파급효과	67
4. 맺음말	69

V. WTO 뉴라운드 통신협상 대응전략	70
1. 시장개방에 대한 전향적·비관적 시각의 동시 수용	70
2. 시장개방의 질적 심화에 대한 적절한 대비	72
3. 주요현안별 정책대응방안	74
(1) 외국인 지분소유	74
(2) 상호접속	78
가. 별정과 기간통신사업자간 연동체계	79
나. 일방향우회 금지 및 국제정산정책	79
다. 기존 유선망사업자의 접속료와 장기증분원가방식	81
라. 상호접속관련 정책방향	83
(3) 국제정산	84
가. 시장개방이 국제정산적자에 미치는 영향분석	84
나. 국제정산수지관련 정책방향	86
(4) 허가제도	88
가. 역무의 구분	89
나. 사업자 선정방식	90
(5) 규제기관의 독립성 보장	91
※ 참고문헌	94

[표 차 례]

<표 1-1> 통신사업자 분류체계 및 진입조건	2
<표 1-2> 기간 및 별정통신서비스 관련 외국인투자 제한 규정	5
<표 1-3> 주요국의 외국인 지분소유 한도	8
<표 1-4> Reference Paper 규제원칙	14
<표 2-1> 시내전화 서비스 시장의 가입자 및 매출액 추이	19
<표 2-2> 시외전화 서비스 요금	21
<표 2-3> 국제전화 서비스의 매출액 추이	21
<표 2-4> 1999년 이동전화서비스시장의 가입자 및 매출액 현황	24
<표 2-5> 전용회선 시장의 매출액 추이	25
<표 2-6> 사업분야별 별정1호 사업자수	26
<표 2-7> 국제전화 통화량	27
<표 2-8> 정산수입금	28
<표 2-9> 누적 통화량 비율	29
<표 2-10> 별정 2호 인터넷폰 사업자 등록현황	30

<표 2-11> PC to Phone 방식 무료 인터넷전화 가입자수 추이(2000년)	30
<표 2-12> 국내 부가통신서비스 시장규모 현황	32
<표 2-13> 부가통신서비스 가입자수	33
<표 2-14> 국내 부가통신서비스 매출액	33
<표 3-1> 경쟁력 결정 요인별 평가점수	49
<표 3-2> 각국의 경쟁활성화 평가	50
<표 3-3> 각국의 규제기관 독립성 평가	52
<표 3-4> 각국의 보편적 서비스 정책 평가	53
<표 3-5> 각국의 요금규제/정책 평가	55
<표 3-6> 각국의 외자규제정책 평가	56
<표 3-7> 각국의 법·제도·정책 요인별 평가점수	59
<표 4-1> KISDIGEM에서의 산업분류표	63
<표 4-2> 주요 거시경제변수 가정치	64
<표 4-3> 과거 및 2004년 지출국민소득 실적 및 전망	65
<표 4-4> 시장개방 모형화를 위한 외생변수 충격의 규모('98-'04)	67
<표 4-5> 시장개방으로 2004년까지 통신서비스 산업에서	67
<표 4-6> 시장개방으로 인한 부가가치 증가효과 ('98-2004)	68
<표 4-7> 통신시장개방의 거시경제효과 ('98-'04)	69

[그림 차례]

[그림 2-1] 시내전화 시장의 매출액 및 가입자 추이와 전망	18
[그림 2-2] 시외전화 시장의 매출액 추이	20
[그림 2-3] 국제전화 서비스의 매출액 추이	22
[그림 2-4] 2000년 1-7월까지의 이동전화가입자수 추이	24
[그림 2-5] 전용회선 시장의 매출액 추이	25
[그림 2-6] PC to Phone 방식 무료 인터넷전화 가입자수 추이(2000년)	30
[그림 3-1] 각국의 법·제도·정책에 따른 비교평가	58

[요약 문]

우리나라는 UR협상을 통하여 부가통신서비스시장의 개방을, 1997년 2월 종결된 WTO 기본통신서비스협상 통하여 기본통신서비스시장의 개방을 추진한 바 있다. WTO 기본통신협상의 타결은 당시까지 대부분의 국가들에서 폐쇄적으로 유지하여온 전세계 정보통신서비스 시장의 90% 이상을 개방된 경쟁체제로 전환시키게 되었다. 현재 우리나라의 경우 부가통신서비스 시장은 전면 개방된 상태이고, 한국통신을 제외한 기간통신사업에 대하여 외국인투자가 49%까지 허용되어 있다.

뉴라운드 통신협상에서의 예상 주요이슈는 세계 통신서비스시장의 환경변화와 WTO 기본통신협정의 양허내용과 밀접히 연관되어 있다. 특히 민영화 및 규제개혁, 그리고 통신서비스 수요·공급의 글로벌화가 빠르게 진행되는 시장상황을 고려할 때, 외국인 지분소유 확대 등 시장진입 제한 완화와 비차별적인 규제원칙 정립이 가장 중요한 현안이라고 할 수 있다. 규제원칙의 경우에도 비록 Reference Paper가 기본적인 규제원칙들을 담고 있다는 점에서 대단히 큰 의미가 있지만, 규제원칙의 명확한 개념 및 구체적인 적용 문제에 있어서 만큼은 해결해야 할 문제가 남아 있다.

통신서비스분야에서는 국제규범의 진전만큼이나, 국내·외적으로 정보통신시장의 환경변화 및 패러다임 전환도 가속화되고 있다. 국내적으로도 이동전화의 보급확산으로 무선통신시장이 급성장하였으며, 인터넷과 같은 데이터통신시장이 각광받고 있는 점이 최근 시장의 가장 특징적인 현상이다. 이러한 패러다임 전환에 따라 그 동안 통신시장에서 유지되던 유선통신, 무선통신, 데이터통신이라는 별도의 고유영역이 무의미하게 되었으며, 이들 서비스 간 통합화가 추진되고 이에 따른 종합통신사업자의 등장도 가시화되고 있다.

통신서비스산업의 성과 및 규제환경과 관련한 경쟁력 비교평가에는 우리나라, 미국, 일본, 캐나다, 중국이 고려되었다. 통신서비스산업의 성과 측면에서는 일본이 월등히 높은 수준을 보였고, 그 다음으로는 캐나다, 미국, 우리나라, 중국의 순으로 나타났다. 법, 제도, 정책 측면에서는 단연 미국이 가장 높은 경쟁력을 가지고 있으며, 그 다음은 캐나다가 위치하고 있다. 한국

과 일본은 대부분의 척도에서 비슷한 수준을 보이고 있으나, 경쟁 활성화의 정도에서 한국이 일본보다 경쟁력을 가지고 있는 것으로 평가된다. 외자유체의 정도에서는 일본이 한국보다 경쟁력이 있는 것으로 나타났다. 중국은 아직도 상당부분 정부의 규제 하에 운영되고 있으며, 그 결과 법·제도 측면에서 경쟁력이 비교대상 국가들에 비해 매우 낮은 것으로 나타났다.

한편 이 연구는 통신서비스 시장개방의 파급효과 분석을 시도하였다. 계량 분석에는 CGE모형을 이용하였고, 1995년 산업연관표를 기초하여 업데이트된 '98년의 산업연관표를 바탕으로 2004년까지의 기본 경제예측을 실행하였다. 통신시장 개방에 대하여 투자수익율 증가, 통신부문 투자 효율성 증대, 통신부문 투자 증대 등에 대한 가정 하에서 파급효과를 측정한 결과, 통신부문 투자액 증가분은 약 1조 7천억 정도로 추정되었고, 이러한 투자 증대는 주로 통신기기 산업과 통신서비스 산업의 생산 증대를 가져올 것으로 나타났다. 이와 같은 산업의 생산증대 효과 등에 힘입어 국민소득은 6년간 약 2.4% 정도 증가하며, 소비자 후생도 2.3% 정도 증대할 것으로 보여졌다.

뉴라운드 통신협상의 예상이슈 가운데 가장 중요한 것은 외국인에 대한 과반수 이상의 지분소유 허용으로서, 통신망 및 서비스의 공익성 보호를 위해서는 시장개방에 앞서 우리 제도에 대한 점검은 필수적이며 통신서비스산업의 전략적 중요성 및 공익성에 대한 배려가 필요하다. 특히 외국인 지분소유 한도를 일단 확대하고 나면, 외국자본을 선별적으로 수용하는 제도적 장치가 없으므로 이에 대한 철저한 대비가 요망된다.

또한 과거의 협상이 주로 시장진입 과정에 개재된 무역장벽의 완화 차원에서 진행되었다면, 새로운 협상은 시장진입관련 무역장벽의 완전 해소 및 시장진입 이후의 유효한 경쟁을 뒷받침할 수 있는 실질적인 경쟁규칙 마련에 주력할 것으로 보인다. 이러한 점에서 최근 시장현황과 문제점을 고려하고, 동시에 비차별성 등 WTO 협정원칙에 부합할 수 있도록 상호접속, 국제정산, 허가제도, 규제기관의 독립성 보장 등 주요 규제제도에 대한 정비가 선행되어야 한다.

I. WTO 통신협상과 통신서비스 시장개방

1. UR 통신협상 및 WTO 기본통신협상

(1) UR 통신협상과 시장개방

전세계적인 통신서비스산업의 자유화, 국제화 추세 속에 우리나라는 통신서비스시장에 대한 구조조정을 통해 규제완화 및 경쟁도입을 추진해 왔다. 기본적인 통신수요를 충족하기 위해 노력했던 1980년대를 거치면서 통신서비스분야의 규제와 사업기능이 분리되었고, 1990년대 초부터는 수차례의 구조개편을 통하여 단계적으로 경쟁도입 및 법·제도 정비 등 통신서비스시장 자유화 조치가 단행되었다. 한가지 특징적인 사실은 이러한 구조개편이 통신서비스시장에 대한 통상협상 과정에서, 또는 그 결과를 반영하기 위하여 시행되었다는 점이다.

1999년 현재 전체 통신서비스시장에서 약 8%를 차지하는 부가통신서비스시장의 개방은 UR협상 과정에서 이루어졌으며, 이는 UR의 일환으로 미국이 추진한 우리나라와의 양자간 통신협상에 기인하는 바가 크다. 국내 통신시장의 개방은 1988년 미국이 종합무역법을 제정하면서부터 본격화되었다. 미국은 종합무역법에 근거하여 한국을 통신분야 우선협상대상국으로 지정하였고, 이를 회피하기 위해 미국에 대한 국내시장 개방 약속이 급진적인 통신시장 개방으로 이어지게 되었다. 이 당시 미국의 주장은 부가통신서비스시장의 개방과 함께 외국인에 대한 시장접근 제한 해소, 통신망간의 상호접속 보장, 통신장비 조달시장의 비차별적 접근 등 통신산업 전반에 걸친 매우 폭넓은 것이었다.

미국의 시장개방 요구에 대한 한국의 부분적인 수용은 1990년 7월의 제1차, 1994년 7월의 제2차 구조개편을 가져왔다. 당시 체신부가 통신사업 구조조정 과정에서 취하거나 약속한 부가통신서비스시장에 대한 개방은 1993년 12월 타결된 UR/GNS 협정의 내용과 그 궤를 같이 하고 있다. 협상결과가 반영된 두차례의 구조개편의 결과 통신사업자의 분류체계는 크게 기간통신사업자와 부가통신사업자로 구분되었다. 기간통신사업자에 대해서는 진입요건

을 허가로 하고 33%의 외국인 지분제한을 유지한 반면, 부가통신사업자에 대해서는 신고만으로 시장진입을 가능하게 하였으며, 외국인 지분제한도 전면 철폐하였다.

<표 1-1> 통신사업자 분류체계 및 진입조건

구분	기간통신사업자	부가통신사업자
정의	통신망을 보유하고 서비스를 제공하는 사업자	기간통신사업자로부터 통신망을 임차하여 서비스를 제공하는 사업자
제공서비스 종류	전화, 전용회선, 전신, 주파수이용 서비스(셀룰라 전화, 무선호출, 무선데이터, 주파수공용통신 등), 기타 장관이 고시하는 업무	기간통신사업자가 제공하는 업무 이외의 전기통신업무(예 : EDI, E-mail 등)
진입조건	허가	신고
외국인 지분제한	외국인 : 1/3, 대주주 금지 (단, 유선전화역무는 외국인 지분소유 금지)	없음

출처 : 한미 통신외교 10년사(1997.12), p.33

UR협정에 양허된 부가통신서비스는 송신자로부터 수신자에게 정보를 非실시간으로 전송하며, 전송과정에서 컴퓨터 등을 이용하여 정보의 형태 및 내용 변화, 저장 등을 통해 부가가치가 추가되는 통신서비스로서, E-메일, 음성메일, 온라인 정보/데이터 재생, EDI(Electronic Data Interchange), 온라인 정보/데이터 처리, 고도팩스, 부호/프로토콜 변환 등이 포함되어 있다.

(2) WTO 기본통신협상과 시장개방 가속화

통신분야에 대한 UR 후속협상 추진은 UR이 진행중이던 1990년 10월, UR 이전에 이미 자체 결정에 따라 기본통신시장을 부분적으로 개방한 미국이

여타 협상참가국들에 대한 시장개방 압력의 일환으로 외국의 자국 기본통신 서비스 시장진입에 대하여 최혜국대우(MFN) 의무를 부담하지 않겠다는 주장에서 비롯되었다. 결국 UR 후속협상의 하나로서 추진된 소위 'WTO 기본통신협상'은 통신분야에서의 절대적인 경쟁우위를 실현하기 위한 선진국, 특히 미국의 이해관계와 미국의 상호주의에 기초한 시장개방 위협속에서 다자간협상이 쌍무협상 보다 유리하다고 판단한 여타 국가들의 이해관계가 맞물림으로써 만들어진 합작품이라고 할 수 있다.

기본통신협상 추진의 근거에는 부가통신서비스 문제가 자리잡고 있었다. UR 협상과정에서 양허된 부가통신서비스 시장발전은 기본통신서비스시장의 경쟁체제가 확보되지 않는 상황에서는 한계가 있음이 지적되었다. 특히 부가통신서비스를 공급하기 위하여 필요한 회선임대 가격이 실제보다 과도한 수준으로 책정되어 있다는 점이 문제의 핵심으로 제기되었다. UR 협정은 통신부속서에서 부가통신 서비스공급자가 서비스공급을 위해 통신 하부구조를 이용할 수 있다고 규정하고 있으나, 하부구조 이용에 대한 가격설정 규율 및 기본통신시장에서의 독점적, 지배적사업자에 의한 반경쟁적 행위방지에 대한 구체적인 원칙을 제시하지 못했다.

우리나라의 협상참여 결정에는 대내적으로 통신시장의 지속적 성장기반의 확보를 위해서는 기본통신시장의 구조조정이 긴요하며, 기본통신협상을 국내 기본통신시장 개편의 기회로 활용하여야 한다는 인식이 크게 작용하였다. 대외적으로는 국제무역을 통한 우리나라의 경제성장 경험에 비추어 볼 때 국제무역체계로부터의 고립은 위험하며, 만약 우리나라가 다자간 통신협상에 참여하지 않을 때 부딪히게 될 쌍무협상 압력의 부담도 고려사항 가운데 하나였다. 우리나라가 세계무역질서로부터 고립되기를 원치 않는 한 기본통신 시장 개방은 피할 수 없는 대세였으며, 협상참여를 회피하기보다는 적극적인 협상참여를 통해 개방범위와 속도를 조정하였다.

WTO 기본통신협상은 UR 종결 후인 1994년 5월 개시되어 1997년 2월까지 약 3년의 기간동안 진행되었다. 협상참가국들은 Request-Offer 방식을 통해 외국인 지분소유 한도를 포함한 시장접근관련 핵심쟁점들과 함께 경쟁촉진적인 규제환경이 갖추어야 할 일련의 규제원칙을 담은 참조문서(Reference Paper : RP) 탄생에 이르기까지 시장개방과 규제완화를 중심으로 양허협상

을 계속하였다. 그러나 당초 예정되었던 협상종료 시점인 1996년 4월 전반적인 양허국 숫자와 양허수준(Critical Mass) 미달을 이유로 미국이 일방적인 협상연기를 선언함에 따라 협상타결이 1년 가량 늦추어졌다. 이러한 과정을 거쳐 1997년 2월 협상이 성공적으로 종결되었고, 이듬해 2월 GATS 제 4의정서 발효를 통해 협상결과가 GATS에 편입되었다.

WTO 기본통신협상의 타결은 당시까지 대부분의 국가들에서 폐쇄적으로 유지하여온 전세계 정보통신서비스 시장의 90% 이상을 개방된 경쟁체제로 전환시키는 획기적인 결과를 초래하였다. 우리나라의 경우에는 관계부처간 협의를 통해 '경제규모에 상응하는 단계적인 시장자유화'라는 정책기조 하에 1995년 말 확정된 기본통신시장 자유화계획 및 협상전략을 기초로 1997년 2월 14일 최종양허표를 제출하였다.

우리나라 최종양허표의 양허개선은 주요부문이라고 할 수 있는 외국인투자, 음성재판매서비스 등에 집중되어 있다. 전자와 관련하여 설비를 가지고 서비스를 제공하는 경우, 즉 현재 기간통신사업의 경우에 1) 동일인 지분은 내 외국인 공히 유선 10%, 무선 33%로 제한되며 2) 외국인은 1999년부터 대주주가 될 수 있고 3) 외국인 투자한도는 33%이지만 2001년부터는 49%까지 상향 조정한다는 것이다. 회선을 임대하여 재판매 하는 사업은 1999년부터 허용되지만, 외국인 지분은 49%로 제한되며 2001년부터는 100%까지 확대된다. 한국통신의 주식취득은 예외적인 사항으로서 외국인이 대주주가 될 수 없고, 동일인 한도도 3%이며 외국인의 주식취득 한도는 2000년까지는 20%, 그 이후에는 33%까지 확대하는 것으로 되어 있다.

재판매방식에 의한 서비스 분야의 경우 외국사업자의 시장진입 허용시기를 2001년으로부터 1999년으로 앞당기고 있으나, 국내에 재판매시장이 부재하다는 점을 고려하여 외국인투자는 단계적으로 확대한다는 방침을 기재하였다. 국내 음성재판매시장의 활성화를 위해 외국사업자의 조기 시장진입은 허용하되, 초기에는 49%까지의 합작투자에 의한 방식으로만 시장진입이 가능하다는 것이다. 그리고 2001년부터 비로소 공중망접속에 의한 음성재판매를 포함한 모든 재판매시장에 대한 외국인 투자가 100%까지 허용된다.

<표 1-2> 기간 및 별정통신서비스 관련 외국인투자 제한 규정

구 분		1997년 당시 규정	WTO 최종양허표 (1997.2.15)	현재
외 국 인 지분소유	한국 통신 (KT)	금지	1998년부터 20% 2001년부터 33%	1998.9월부터 33% 허용
	기타 사업자	유선: 금지 무선: 33%	1998년부터 유·무선 33% 허용 2001년부터 유·무선 49% 허용	1999.7월부터 49% 허용
동 일 인 지분제한	한국통신 (KT)	1% (내국인만)	3% (내/외국인 불문)	1999년부터 15% 허용
	기타 사업자	유선: 10% 무선: 33%	유선: 10% 무선: 33%	1998.9월 폐지
외 국 인 대 주 주	한국통신 (KT)	금지	금지	금지
	기타 사업자	금지	1999년부터 허용	1999년부터 허용
재판매 서비스	공중망접속	금지	-1999년부터 49% 허용 -2001년부터 100% 허용	-1998.9월부터 49% 허용 -2001년부터 100% 허용
	공중망접속 외	제한없음	-1998년부터 100% 허용	-1998년부터 100% 허용

한가지 특이한 점은 공중망접속에 의한 음성재판매서비스가 국경간공급방식으로 제공될 경우에는 기존의 국경간공급 제한사항에 추가하여 2000년까지는 국내에 회사형태로 주재하지 않고는 서비스를 공급할 수 없다고 양허하였다는 점에서 국경간공급 방식을 원천적으로 봉쇄하고 있다. 이는 국경간공급 방식을 통한 음성재판매서비스를 인정할 경우, 국내 음성재판매시장의 활성화라는 정책 목표가 심각하게 흔들릴 수도 있다는 정책적인 판단에 따라 취해진 조치이다.

음성전화를 포함한 모든 양허대상서비스에 대해 전송방식 제한을 두지 않은 것도 중대한 변화이다. 다시말해 1998년부터 서비스공급자는 우리나라가 양허한 모든 서비스공급을 위해 유선, 무선, CATV망, 위성망, 해저케이블 등 여하한 형태의 전송방식을 이용할 수 있다는 것이다. 이와 관련 최종양허계획서에서 위성통신서비스가 양허대상서비스 항목에서 명시적으로 제외되기는 하였으나, 위성서비스를 전송방식의 하나로 이해한다는 다자간 합의에 따라 위성방송서비스를 제외한 모든 위성서비스도 양허된 것으로 간주한다. 시장진입 관련 우리나라 양허내용의 실효성을 뒷받침하기 위해 1996년

4월 기본통신협상그룹(NGBT)에서 합의된 규제원칙에 관한 Reference Paper를 추가 양허함으로써, 비차별적인 국내 규제제도 운영이라는 약속이행의 의무를 부담하게 된 것도 주요한 양허개선 사항이다.

이러한 최종양허표는 1997년 8월 전기통신기본법과 전기통신사업법 개정을 통하여 국내 법·제도에 반영되었고, 1998년 2월 5일 기본통신협정의 발효를 통해 구속력을 갖게 되었다. 한편, 1997년 말부터 시작된 IMF 경제위기로 인해 정부는 외자도입 확대 대책의 일환으로 통신서비스 시장의 개방 일정을 앞당겨 실시하는 진전된 기본통신시장 자유화를 시행하게 되었다. 가장 중요한 내용은 기간통신사업에 대한 외국인 지분참여의 조기 확대이다. 한국통신을 제외한 기간통신사업에 대하여 2001년부터 예정된 49% 한도의 외국인투자를 2년 앞당겨 1999년 7월부터 허용하였고, 동일한 지분제한은 그보다 앞선 1998년 9월 전면 폐지되었다. 한국통신의 경우에는 외국인 총투자 한도와 대주주제한은 그대로 유지하되, 동일한 지분한도는 1998년 9월부터 15%로 상향조정되었다. 공중망 접속에 의한 재판매서비스의 경우에도 예정보다 앞선 1998년 9월부터 외국인이 49%까지 지분참여를 할 수 있도록 허용되었다.

2. 뉴라운드 통신서비스 관련 주요 이슈

(1) 뉴라운드 출범과 통신서비스 주요이슈 개관

2000년 2월 7일 개최된 WTO 일반이사회에서는 뉴라운드 출범여부와 관계없이 2000년부터 시작하기로 예정되어 있던 기정의제인 서비스분야 협상이 농업분야와 함께 당초 일정대로 2000년부터 공식 개시되었음을 확인하였다. 2000년 12월 제6차 서비스이사회가 예정된 현재 시점에서 통신서비스분야에 국한된 실질적인 논의의제에는 크게 기본통신협정 종료시 합의된 국제정산료관련 moratorium¹⁾과 브라질 등 일부 회원국의 양허표 수정이 포함되어 있

1) 기본통신그룹(GBT) 최종보고서에는 차별적인 국제정산료를 이유로 당분간 분쟁해결절차로 가지 않는다는 신사협정 내용이 포함되어 있다. 이는 회원국간 국제정산료에 관한 합의 도출 실패의 결과로 기본통신협상 최종순간에 인도, 파키스탄, 스리랑카, 방글라데시, 터키, 안티구아/바뷰다 등이 차별적 국제정산료에 대한 MFN 면제신청을 함에 따라, 여타 국가들의 추가

다. 그러나 이는 엄밀한 의미에서 뉴라운드 통신협상의 의제라기보다는 기본통신협상의 미결과제라고 볼 수 있다.

뉴라운드 통신협상에서의 예상 주요이슈는 세계 통신서비스시장의 환경변화와 WTO 기본통신협정의 양허내용과 밀접히 연관되어 있다. 이와 관련하여 특히 민영화 및 규제개혁, 그리고 통신서비스 수요·공급의 글로벌화에 주목할 필요가 있다. 다시말해, 다른 서비스 영역과 마찬가지로 통신서비스 교역에 있어서도 시장진입 제한 완화와 비차별적인 규제원칙 정립이 가장 중요한 현안이라고 할 수 있다. 실제로 WTO 기본통신협정은 이러한 현안들에 대해 상당히 진전된 시장자유화를 포함하고 있음에도 불구하고, 심지어 선진국에서조차도 보수적인 양허내용을 제시하는 불완전한 모습도 보이고 있다.²⁾ 규제원칙의 경우에도 비록 Reference Paper가 기본적인 규제원칙들을 담고 있다는 점에서 대단히 큰 의미가 있지만, 규제원칙의 명확한 개념 및 구체적인 적용 문제에 있어서 만큼은 해결해야 할 문제가 남아 있다.

(2) 이슈별 주요 내용

가. 외국인 지분소유 확대

기본통신협상에 참여한 회원국들은 크게 선진국 그룹, 관심대상국 그룹, 후진국 그룹으로 구분할 수 있다. 관심대상국은 경험적으로 통신서비스시장의 규모가 크거나, 발전전망이 높은 국가들이 포함된다. 선진국 그룹에는 미국, EU, 일본, 캐나다, 호주 등이 속하고, 관심대상국 그룹에는 우리나라, 멕시코, 브라질, 홍콩, 싱가포르가 속하는 것으로 이해된다. 후진국에는 동남아, 남미, 동유럽, 아프리카의 제국들이 포함된다. GATS 19조 점진적 자유화에 대한 어느 정도의 공감대가 형성되어 있다는 점에서 기본통신협상에서도 후진국 가운데 주요국이 관심을 갖는 일부 국가들을 제외하

적인 MFN 면제신청을 막기 위한 일종의 정치적 타협으로 볼 수 있다. 동 최종보고서에서 예정한 대로 모라토리움의 연장여부가 서비스이사회 통신서비스분야의 주요의제로 논의되고 있다.

2) 예를 들어 캐나다의 경우 설비에 기초한 서비스에 대하여 46.7%라는 선진국으로서는 지극히 제한적인 개방을 약속하였으며, EU의 경우 아일랜드, 포르투갈, 그리스 등 3개국은 시장개방에 대한 유예기간을 두고 있다.

고는 외국인 지분소유 확대 압력을 받은 국가는 거의 없다.

오히려 외국인 지분소유 확대 문제는 선진국 그룹과 관심대상국 그룹에 국한된 문제라고 보아도 과언이 아니다. 협상결과를 보면 선진국 그룹에 속한 국가들의 경우에는 거의 예외없이 외국인 지분소유 한도에 대해서는 제한을 두지 않고 있다. 다만, 일본을 제외하면 구미 제국들은 외국인 지분소유 한도에 대한 제한을 두지는 않으나, 일부 지분은 직접투자 방식으로 허용하고 대개는 소위 지주회사를 통한 간접투자 방식으로 외국인투자를 허용하고 있다.

<표 1-3> 주요국의 외국인 지분소유 한도

구분	외국인 지분소유 한도
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 유선 : 직접투자 100% - 무선 <ul style="list-style-type: none"> · 간접투자 : 100% · 직접투자 : 20%
EU	<ul style="list-style-type: none"> - 아래국가 이외에는 100% (직/간접 불문) - 제한국가 <ul style="list-style-type: none"> · 프랑스 : 유선(직접투자 100%), 무선(간접투자 100%, 직접투자 : 20%) · 포르투갈 : 직/간접투자 합계 25% · 그리스 : 음성전화 및 설비보유(2002년까지 금지) · 아일랜드 : 음성전화 및 설비보유(1999년까지 금지)
일본	<ul style="list-style-type: none"> - NTT : 20% - 기타 사업자 : 100%
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> - 설비보유 : 직/간접투자 합계 46.7%(직접투자 20%)

출처 : WTO 기본통신협상 종합보고서, 통신개발연구원, 1997. 6. 해당국 자료 재구성

외국인 지분소유에 대해 제한을 유지하는 국가로는 일본, 캐나다 및 EU권의 아일랜드, 포르투갈, 그리스를 꼽을 수 있다. 이 가운데, 일본은 기기본통신협정 발효 이후인 1998년 7월 KDD법을 폐지함으로써 NTT를 제외한 모든 통신사업자에 대한 외국인 지분소유 제한을 폐지하였다. 관심대

상국 그룹의 경우 국영사업자(PTO) 또는 주요사업자(Major Supplier)에 대하여 제한적인 수준의 외국인 지분소유만을 허용하고 있으며, 여타 사업자에 대해서도 majority share를 외국인에게 허용하는 국가는 없다.

이러한 점에서 뉴라운드 통신협상의 숙제 가운데 선진국들이 초미의 관심을 갖는 부분은 시장규모가 크고 투자기회가 많은 선진국 또는 시장전망이 좋은 관심대상국들로부터 자국인 또는 자국사업자가 진출대상국의 통신망 또는 통신서비스를 실질적으로 소유 또는 통제할 수 있는 수준의 시장 접근 개선이며, 이는 다름 아닌 외국인에 대한 majority share 허용이다.³⁾ 더 나아가 주요쟁점은 통신서비스시장에서의 주요사업자의 지분소유로 집중될 가능성이 있다. 우리나라의 경우에도 비록 IMF 경제위기를 거치면서 외국인 지분소유 한도 확대를 예정보다 앞서 시행한 것이 사실이지만, 아직까지 외국인은 majority share를 소유할 수 없으며, 특히 국영사업자로 인식되는 한국통신에 대해서는 현재 33% 지분소유 제한, 15% 동일인 제한, 대주주 제한 등을 유지하고 있다.

나. 서비스의 국경간공급에 대한 제한 폐지

통신서비스 수요·공급의 글로벌화와 관련하여 뉴라운드에서는 기본통신협정 양허표 상의 국경간공급(Cross-border Supply) 방식에 대한 제한 폐지가 집중 논의될 수 있다. 국경간공급은 전통적으로 상품분야의 공급방식이지만, 기술발전에 따라 양허표 기재과정에서 반드시 자유화의 내용을 기재하여야 할 서비스 공급방식이다. 물론 서비스의 공급방식 가운데 아직까지는 상업적 주재(Commercial Presence)가 대부분의 경우를 포괄하기는 하지만, 기술발전이 급속히 진행됨에 따라 그 중요성이 증대되고 있다.

기본통신협정에도 국경간공급 방식에 대한 각국의 양허내용이 포함되어 있으나, 대부분 국가들의 경우 아예 양허하지 않거나, 양허하는 경우에도 어느 정도의 제한사항을 열거하고 있다. 대표적으로는 국경간 공급을 통한 통신서비스 제공을 위한 국내사업자와의 상업적 약정 체결 의무를 들 수 있다. 우리나라의 경우에도 외국사업자가 국경간공급 방식을 통해 서비스를 공급

3) 2000년도 미국 NTE 보고서(2000.3.31)

하고자 할 경우에는 국내의 허가받은 통신사업자와의 상업적 약정 체결을 요구하고 있으며, 음성재판매서비스의 경우에는 2000년 말까지 국내주재 요건을 명시함으로써 사실상 외국사업자의 국경간공급을 허용하지 않고 있다.

이러한 자유화의 내용은 글로벌사업자의 출현이라는 현실과는 배치되고 있으며, 특히 글로벌사업자의 주요사업 분야가 국제전용회선 및 Frame Relay 등 국제음성·데이터통신 사업이라는 점과 글로벌사업자의 전략이 범세계적인 글로벌 네트워크를 이용하여 상대국 시장에 진입하는 것이라는 점에서 국경간공급에 대한 교역장벽은 심각한 제한으로 여겨질 수밖에 없다. 이러한 점에서 뉴라운드 통신협상에서는 국경간공급에 대한 제한사항에 대한 전면적인 철폐가 주요의제로 등장할 것으로 전망된다.

다. 양허표 기재방식 개선

기본통신협상 과정에서는 양허대상서비스 기재를 위하여 UNCPC에 의한 통신서비스 분류방식과 GATS 통신서비스 분류방식을 동시에 사용하는 경우가 많다. 문제는 이 두가지 분류방식이 정확히 일치하지 않고, 어느 분류방식도 양허대상서비스를 확실하게 기재하기에 완전하지 않다는 점이다. 이러한 한계는 각국 정부 및 이해당사자들에게 다음과 같은 오해를 발생시킬 수 있음. 첫째, 특정서비스에 대한 두가지 분류기준이 동일하지 않을 경우 통상적으로 인용하는 UNCPC 번호가 정확히 어디까지인지 불분명하다. 둘째, UNCPC가 최소한 부분적으로 시대에 뒤떨어지거나 기본통신협상을 통하여 다르게 이해되었다는 점이다. 예를 들어, GATS 서비스 분류2.C는 "음성전화서비스"로서 UNCPC 번호는 7521로 인용되어 있으나, 이는 "일반대중을 대상으로 하는 전화서비스(공중전화서비스)"만을 의미한다. 이에 대하여 기본통신협상 기간 중 협상상대국간에는 양허표에 별도로 제한사항이 명기되어 있지 않는 한 공중 및 사설 전화서비스로 이해되었다.

GATS 분류방식의 또 다른 문제는 첫째, 새로운 전송기술 채택으로 서비스 간 구분이 불분명해졌으며, 둘째, 상이한 기술을 통합하는 기술이 향상되었으며, 셋째, 세부서비스에 특화하기보다는 일정한 서비스 영역 전반에 특화하는 사업자들의 등장 등으로부터 발생한다. 사업자들은 이제 자체 통신망

또는 임대회선을 통하여 디지털화된 정보형태로 음성, 데이터, 팩스 및 부가통신서비스 전체를 공급할 수 있게 되었다. 일부 사업자들의 경우 고정전화 및 이동전화를 통합하여 제공하고, 이용자가 원하는 경우 고정전화호를 이동전화로 전달할 수 있으며, 고정전화기로부터 일정 거리를 벗어나면 자동적으로 고정전화에서 이동전화로 기능이 전환되는 무선단말기를 제공할 것임에 따라 고정전화와 이동전화간의 구분도 혼란스러워 지고 있다. 이러한 시장여건 변화에 따라 사업자 구분도 과거 음성, 데이터 등 개별서비스를 기초로 하기보다는 통신망, 전송대상(음성, 데이터)에 따른 좀더 넓은 기준만을 분류기준으로 하는 것이 바람직하게 되었다.

통신서비스 영역에서의 급속한 변화는 단지 GATS 분류방식이 불충분하다는 사실뿐만 아니라, 분류방식이 개선되는 경우에도 순식간에 시대에 뒤떨어질 수 있다는 가능성을 야기하였다. 그럼에도 불구하고 기본통신협상을 통하여 이용된 서비스 분류방식은 이러한 괴리를 연결하는데 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 당시의 서비스 분류는 4개 카테고리로 구성되어 있음. a) 지역적인 구분 - 시내, 시외 및 국제; b) 기술방식 유선 및 무선; c) 서비스 제공방식 설비보유 및 재판매; d) 대상이용자 공중 및 사설(예 : CUG). 부분적으로 개방된 체제의 경우 양허범위 및 양허수준을 명확히 하는데 이러한 구분방식이 기여한 것이 사실이다. 그러나 완전 개방된 시장의 경우에는 양허범위가 가능한 모든 영역을 포함하며 기술방식에도 제한이 없다는 사실을 보여주기 위하여 서비스 분류를 삭제하기도 하였다.⁴⁾

서비스 분류방식 논의는 기본통신서비스 및 부가통신서비스의 성격 및 양허범위를 파악하고, 양허표를 간략히 작성하는데 많은 도움을 주었다. 그러나 이러한 분류방식의 중요한 한계는 양허범위 및 양허서비스가 무엇인지 정확하게 파악할 수 없는 경우가 발생한다는 점이다. 불확실성의 정도는 방송통신의 융합과 컴퓨터기술서비스의 융합이 지속적으로 전개됨에 따라 미래에는 더 확대될 것이다. 따라서 뉴라운드 통신협상을 통하여 통신서비스 영역에서의 새로운 양허범위를 명확히 규정하는 것은 무엇보다 중요한 작업이다.

4) 대표적으로 기술방식 및 대상이용자에 대한 제한이 없다는 점을 보여주기 위하여 유·무선 및 공중·사설서비스를 명시하지 않고 기재한 것이 그 예이다.

라. 통신·방송의 교차영역의 시장개방

전통적으로 방송서비스분야는 교역대상인 서비스로서의 경제적 측면에 비해 방송의 내용물인 콘텐츠의 문화·정치적인 측면이 강조되어 협상과정에서 타협점을 찾기 어려운 분야로 알려져 있다. UR 협상에서도 이렇다할 성과를 얻지 못한 대표적인 분야이다. 이러한 점에서 뉴라운드 협상에서도 방송서비스분야에 대한 전세계적인 시장자유화를 추진하기에는 전망이 그리 밝아 보이지 않는다.

그럼에도 불구하고 통신·방송 융합이라는 전세계적인 추세에 따라 나타날 수밖에 없는 통신·방송의 교차영역에 해당될 수 있는 서비스에 대한 시장개방은 뉴라운드 협상의 주요 의제로 부각될 가능성이 높다. 이와 관련 미국은 이미 기본통신협상 기간 중에 DTH, DBS 등 일방향 위성방송서비스를 통신서비스로 간주하여 양허대상에 포함시켜야 한다고 주장한 바 있다. 당시 미국의 논거는 DTH, DBS의 경우 통신용 위성중계기를 사용하기 때문에 자국에서는 통신서비스로 분류한다는 점이였다.

이에 대해 규제체계를 달리하는 우리나라, EU, 일본 등 대부분의 협상참여국들은 DTH, DBS 등이 불특정 다수를 대상으로 하는 방송서비스라는 이유를 들어 협상대상이 아니라는 입장을 취하였다. 결국 미국을 비롯한 몇몇 국가들은 일방향 위성방송서비스에 대한 MFN 의무면제를 신청하였고, 우리나라를 포함한 대부분의 국가들은 일방향 위성방송서비스를 협상대상에서 아예 제외하였다. 통신·방송의 교차영역 서비스에 대해서는 UR에서 나타난 것처럼 방송이 갖는 문화·정치적 영향에 대해 매우 민감한 입장을 갖고 있는 프랑스를 포함한 EU의 입지가 주요한 변수가 될 것으로 보인다.

참고로 현재 개정작업 중인 UNCPC 기존 분류체계에 의하면 서비스 분류상으로도 통신과 방송의 구분이 명확하지 않은 부분이 있다. 통신으로 분류되는 서비스 가운데는 7524번의 프로그램 전송서비스와 7530번의 라디오 및 TV 케이블서비스가 포함되어 있다. 전자는 TV 신호 또는 영상신호의 전송을 위한 통신망 서비스로서, DTH와 DBS 등 일방향 위성방송서비스는 제외되어 있다. 후자는 케이블을 통해 라디오 및 TV 프로그램 제작물을 제공하는 서비스로서 일반적인 TV 및 pay-TV 서비스를 포함한다. 문제는 비록

이러한 서비스들이 과거 통신협상의 대상이 되지는 않았지만, 기존 UNCPC 분류체계 하에서도 이미 통신으로 구분이 되어 있다는 점에서 향후 협상의 전개방향을 어느 정도 예측해 볼 수 있다. 조만간 휴대용 화상전화(IMT-2000)서비스가 개시되고 동 서비스가 이용자의 단순한 화상과 음성의 동시 전달과 함께 광대역의 데이터 전송을 목표로 하고 있는 이상, 조만간 통신단말기를 통하여 TV나 영상 프로그램까지를 실시간으로 전달받을 수 있다면 이러한 서비스를 여전히 방송서비스라고 고집하는 것은 현실적으로 어렵게 될 것이다.

마. Reference Paper 규제원칙의 이행

Reference Paper는 시장진입을 유효화하기 위한 통신사업자간의 일종의 경기원칙(rule of the game)으로서 규제제도에 관한 일반적인 원칙을 담고 있다. 총 6개 부분으로 작성된 Reference Paper는 크게 규제대상사업자와 관련된 규제원칙과 정부가 채택해야 할 규제원칙으로 구분된다.

규제대상사업자는 주요공급자(major suppliers)로서 필수설비(essential facilities)를 가졌거나, 시장에서의 지위로 인하여 경쟁조건에 영향을 줄 수 있는 공급자를 말한다. 여기에서 필수설비는 소수의 공급자가 배타적·지배적으로 제공하고 있거나 또는 경제적으로나 기술적으로 대체될 수 없는 공중통신망이나 공중통신서비스 설비를 말하는 것으로 주로 시내전화망 설비에 해당된다.

규제대상사업자인 주요공급자와 관련된 규제원칙에는 공정경쟁보장과 상호접속이 있다. 주요공급자가 반경쟁적 행동을 취하지 못하도록 적절한 제도를 운영하여야 하며, 특히 상호보조를 하지 말 것, 경쟁사업자의 정보를 악용하지 말 것, 필수설비에 대한 기술적 정보나 상업적으로 중요한 정보를 적시에 공급할 것 등이 포함되어야 한다는 것을 규정하고 있다. 서비스공급자가 서비스 제공을 위하여 주요공급자의 통신망에 상호 접속하려는 경우에는 기술적으로 가능한 모든 점에서 접속을 허용하고, 또한 이러한 접속이 비차별적인 기준에 따라 원가지향적(cost-oriented) 요금으로 제공되어야 하며, 서비스도 가능한 한 분리해서 판매(unbundling)해야 한다고 규정하고 있다.

정부가 채택하여야 할 규제원칙 가운데는 우선 보편적 서비스가 있는데 회원국이 서비스공급자에게 보편적 서비스 의무를 부과할 경우에는 비차별적, 합리적, 경쟁중립적으로, 그리고 투명하게 이루어져야 하며 필요이상으로 지나치게 의무를 부과해서는 안된다고 규정하고 있다. 그리고 서비스 일반협정이나 통신부속서에 나타나 있는 면허정보의 공개, 주파수, 번호체계 등 희소자원에 관한 정보의 공개에 관한 내용도 규정하고 있다. 독립규제기관의 설립은 서비스 일반협정이나 통신부속서에는 나타나 있지 않으나, Reference Paper에는 규정되어 있다.

<표 1-4> Reference Paper 규제원칙

규제원칙	주요내용
공정경쟁	상호보조 및 상업적 정보의 남용 금지 등을 포함하여 서비스공급자에 반경쟁적 행위를 금지하도록 규정
상호접속	<ul style="list-style-type: none"> - 기술적으로 가능한 모든 지점에서 비차별적 상호접속 허용 - 상호접속 절차의 공개 - 상호접속 약정체결의 투명성 확보 - 상호접속에 관한 분쟁 해결을 위한 독립기관 설치
보편적 서비스	보편서비스에 관한 입법권한은 전적으로 회원국이 갖으나, 제도운영은 투명하고 비차별적이며 중립적으로 이행할 것을 규정
허가기준 공개	개별 허가조건 및 허가기준은 허가가 필요한 경우 언제나 공개적으로 입수 가능해야 함
독립규제기관	서비스공급자로부터 분리되어 독자적 결정을 할 수 있어야 함
희소자원 분배·이용	주파수, 번호, 관료구축권 등 희소자원의 분배 및 이용이 공정하고 시기적절하며 투명하고 비차별적으로 행해질 것을 규정

규제제도 개혁과 관련하여서는 Reference Paper라는 중요한 문서를 기초로 시장진입 이후의 경쟁원칙에 대한 합의를 도출하였음에도 불구하고, 제한적으로 일부 국가들의 경우에는 양허를 유보하였고 Reference Paper의 내용자

제도 상당히 추상적이라는 한계를 극복하지 못하고 있다. 특히 규제대상사업자로서 규정하고 있는 주요공급자는 필수설비를 가졌거나, 시장에서의 지위로 인하여 경쟁조건에 영향을 줄 수 있는 공급자라고 규정하고 있으나, 시장에서의 지위가 구체적으로 무엇인지와 필수설비를 정의하기 위해 필요한 배타적·지배적으로 제공되거나 또는 경제적으로나 기술적으로 대체될 수 없는 공중통신망이나 공중통신서비스 설비가 정확히 무엇인지에 대해서 이견이 있을 수 있다.

다른 산업과는 달리 통신서비스의 경우 상당한 기간동안 국영독점체제를 유지하여 왔기 때문에 신규진입사업자가 기존 PTO가 소유하고 있는 공중통신망이나 공중통신서비스에의 의존도는 거의 절대적이라고 할 수 있다. 또한 공정경쟁, 상호접속, 보편적서비스, 허가기준 공개, 독립규제기관, 회소자원 분배·이용 등과 관련하여서도 선언적 원칙은 나열하고 있으나, 원칙별로 구체적 해석에 대해서는 이견의 폭이 클 것으로 예상되고 있다.

이는 추가적으로 개별 규제원칙에 대한 구체화 작업이 따르지 않는 한 실제 시장진입 과정에서 국가간 분쟁이 나타날 가능성을 보여주는 부분으로 한가지 분명한 사실은 전세계 통신서비스시장을 주도하고 있는 선진국들의 경우 사후적인 분쟁을 통하여 규제원칙이 구체화하는 것에 대해 반대할 것이라는 점이다. 왜냐하면 이들 국가들의 경우 상대적으로 자국 사업자의 해외시장 진출의 필요성은 여타 국가들에 비해 시급하기 때문에 가능한 한 자국 사업자들이 상대국 시장에 신속히 정착할 수 있는 구체적인 규제원칙이 필요하기 때문이다. 규제원칙을 분쟁에 의해 사후적으로 구체화한다는 것은 자국 사업자가 상대국 시장에 정착할 수 있는 시간을 그만큼 지연시키는 것을 의미하며, 이러한 점에서 뉴라운드 통신협상 과정에서는 어떠한 방식으로든 규제대상사업자 및 규제원칙들에 대한 보다 구체화된 기준 마련을 위한 작업이 추진될 것으로 예상된다.

한편, 규제원칙의 구체화 작업은 협상참여국마다 다른 정치·사회·문화적 배경을 고려할 때 다자간에 작업이 이루어지기는 현실적으로 매우 어렵다. 아직 통신시장의 역사가 일천한 많은 국가들의 경우에는 더 이상의 규제원칙 작성에 대해 막연한 두려움과 저항이 있는 것도 사실이다. 더 더욱 중요한 것은 통신서비스시장의 경우 주요사업자의 지배력 보호는 국내시장 방어

를 위한 정책적으로 효과적인 도구이기 때문에 시장개방에 대해 소극적인 대부분의 국가들이 규제원칙 구체화에 쉽게 찬성할 이유가 없다.

이러한 관점에서 기존의 Reference Paper 조문 각각을 좀더 상세히 정리하는 것은 뉴라운드 다자간 협상과정에서 크게 두가지 방향으로 병행 추진될 가능성이 높다. 첫 번째는 다자간 협상테이블에서 합의 가능성이 낮은 조문의 구체화 작업보다는 기존의 조문 하에서 주요사업자의 반경쟁적인 행위의 예를 정리하거나, 또는 공정하고 비차별적인 정부의 규제정책의 예를 정리함으로써 규제원칙 이행 가능성을 제고하는 것이다. 두 번째로는 미국과 EU를 중심으로 다자간 협상의 과정에서 통상적으로 병행 추진하는 양자협상을 통하여 통신시장 규모가 크고 시장전망이 밝은 주요국을 지목하여 규제원칙 이행압력을 행사함으로써 규제원칙 구체화 작업을 추진하는 것이다.

최근 미국과 일본간의 양자협상 추이를 살펴보면 이러한 가능성을 다분히 엿볼 수 있다. 미국은 일본에 대하여 접속료 인하는 물론 원가지향적인 접속료의 산정방식을 수립·이행하도록 요구하는 한편, 주요사업자인 NTT 민영화와 함께 통신서비스분야에서의 독립규제기관 설치를 강력히 요구하고 있다. 규제기관의 독립성 유지를 위해 정책과 규제기능의 분리는 물론, 통신사업자로부터의 독립성 유지를 위함이다. 아직 뉴라운드 통신협상이 본격적인 궤도에 오르기까지는 어느 정도 시간이 흘러야 하지만, 실질적인 경쟁활성화를 위해 필요한 규제원칙 구체화 논의는 이미 기정 사실화되고 있다.

II. 한국의 통신서비스산업의 현황⁵⁾

1. 개관

국내·외적으로 정보통신시장의 환경변화가 급속히 이루어지고 패러다임 전환이 가속화되고 있다. 불과 수년 전만 해도 통신시장은 유선망을 통한 음성통화가 대다수를 차지하였지만 지금은 이동전화 등 무선통신시장이 급성장하였으며, 인터넷과 같은 데이터통신시장이 각광받고 있다. 2000년 7월 현재 국내 이동전화가입자수는 2,609만명이며, 유선(시내)전화 가입자⁶⁾를 작년 9월에 초과한 이후 지속적인 가입자 격차가 일어나고 있다.⁷⁾ 국내 인터넷 사용자수도 작년 1월 300만명에서 2000년 2월에 333% 증가하여 1,300만명에 이르는 등 데이터통신에 대한 수요도 폭발적으로 증가하고 있다.

이러한 패러다임 전환에 따라 유선통신, 무선통신, 데이터통신이라는 고유 영역이 무의미하게 되었으며, 서비스간 통합화 및 종합통신사업자의 등장이가시화되고 있다. 특히, WTO 기본통신협상의 타결로 전세계 통신시장이 개방화·자유화됨에 따라 해외 주요통신사업자가 국제 경쟁력 제고 및 종합통신서비스의 원활한 제공을 위해 국경을 초월한 전략적 제휴와 인수합병(M&A)을 적극 추진하고 있다. 향후 국내 통신사업자는 유·무선 대체 및 유·무선 통합추세에 대응하고 통신·방송·정보가 융합된 종합통신서비스의 제공을 위해 다양한 사업자와의 전략적 제휴 및 인수합병을 추진할 것으로 보인다.

한편, 국내 통신서비스시장에서 인터넷을 비롯한 데이터통신수요가 폭발적으로 증가함에 따라 유선통신사업자는 xDSL과 같은 초고속 인터넷서비스에 주력하고 무선통신사업자는 무선인터넷서비스의 제공을 적극 추진하고 있다. 유선통신시장은 이미 음성통신이 경쟁체제에 따른 요금인하와 이동전화(또는 별정통신)의 유선전화 시장의 잠식 등에 따른 수익성 저하와 통화량 감소로

5) 본 장의 내용은 정보통신산업동향(정보통신정책연구원, 2000. 9)의 내용을 기반으로 작성되었음

6) 2000년 7월말 현재 21,655,949명의 가입자를 확보하고 있음

7) 1999년 9월 말부터 이동전화 가입자 수(21,560,108명)가 시내전화 가입자 수(21,053,532명)를 초과하기 시작함

인해 성장세가 둔화되는 반면, 케이블모뎀, xDSL와 같은 고속 인터넷 접속 서비스와 같은 데이터통신시장은 급속한 성장세를 보이고 있다.⁸⁾

무선통신시장도 이동전화를 이용한 무선인터넷서비스의 제공을 본격화하고 있다. 일본의 노무라가 '99년 11월 주례보고서를 통해 “2002년부터는 이동전화 무선데이터통신의 급성장으로 PC를 능가하여 세계적으로 가장 많이 판매되는 Computing Device가 될 것”이며, 이에 따라 핀란드의 이동전화단말 기업체인 노키아가 세계 최대의 개인용 컴퓨터 업체로 부상될 것이라고 발표하는 등 무선인터넷시장의 잠재성을 높이 평가하고 있다.

2. 기간통신서비스 역무별 시장 현황

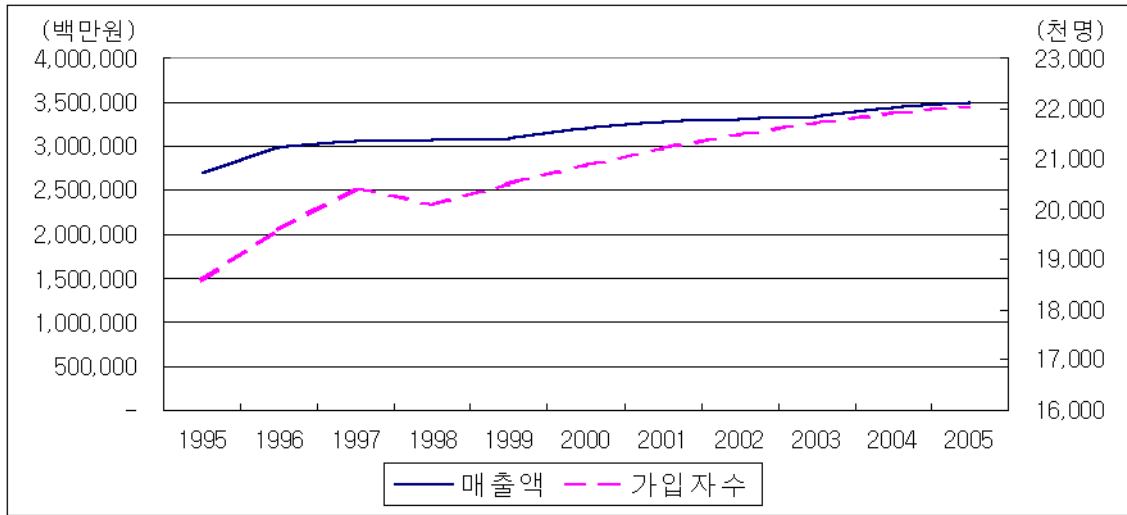
(1) 시내전화 서비스

1999년 시내·시외 및 국제전화 시장의 가입자는 IMF체제 편입으로 인한 침체에서 벗어나 다소 증가하였다. 그러나 1999년 이동전화 시장의 기록적인 성장에 비하여 시내전화 시장은 포화치에 근접함에 따라 가입자의 증가폭은 미미하였으며 매출액 역시 거의 정체상태에 머물렀다. 2000년에 들어와서는 시내전화 가입자수는 소폭의 증가세를 유지하고 있으나 매출액은 전년 동기 대비 감소세를 보이고 있다.

IMF체제의 영향으로 인하여 1998년 시내전화 가입자수는 2,009만명으로 전년 대비 약 35만명이 감소하였으나 1999년에는 2,051만명으로 다시 증가하였고 금년의 시내전화 가입자수는 2,087만명으로 전망된다. 향후 5년간 연평균 1.0%의 증가세를 보이며 2005년에는 약 2,204만명의 가입자를 확보할 것으로 전망된다. 한편, 100인당 보급률은 1998년 43.3%로 전년대비 일시적으로 감소하였으나 1999년에는 43.8%로 증가하였다. 시내전화 보급률은 2001년에서 2002년경 포화치에 도달할 전망이고 2005년경 45.2%에 달할 것으로 보인다.

[그림 2-1] 시내전화 시장의 매출액 및 가입자 추이와 전망

8) 세계의 유수한 시장 조사 기관들은 2002년 기점으로 데이터 트래픽이 음성 트래픽을 초월할 것으로 예상하고 있음



주 : 매출액은 좌측 축, 가입자는 우측 축임

시내전화 서비스의 매출액은 크게 가입비, 기본료 매출, 통화료 매출, 014XY 매출로 구성이 되며 LM통화료가 관련 매출로 구성이 되어 있다. 1999년 선택가입제 도입 이후 기본요금이 2,500원에서 4,000원으로 60%의 인상효과를 보이며 가입비형 가입자가 증가하는 추세에 있어서 기본료 매출은 다소 증가하였다. 이에 반해 통화료 매출은 유무선 대체에 의하여 통화량이 감소하면서 1998년과 1999년에 크게 감소하였으며, 014XY 매출은 Dial-up방식의 인터넷접속 및 PC통신 사용자의 급증으로 인하여 1999년에 전년대비 95.8%가 증가하였으나 국내에서는 2000년 하반기 이후 감소할 전망이다.⁹⁾

<표 2-1> 시내전화 서비스 시장의 가입자 및 매출액 추이

(단위: 1,000명, 억원)

구분	1996	1997	1998	1999
가입자수	19,601	20,425	20,089	20,510
100인당 보급률	43.0%	44.4%	43.3%	43.8%
기본료 매출	5,357	5,624	5,720	6,288
통화 매출	22,624	23,716	21,451	18,005
014XY 매출	261	742	1,269	2,485
LM통화 매출	3,692	8,001	15,843	25,472
시내전화 총매출	29,840	30,497	30,723	30,785

주) 1. 시내전화 총매출 항목에는 LM통화 매출이 포함되지 않음

2. 사업자 자료와 한국정보통신진흥협회 자료간에 다소 차이가 있을 수 있음

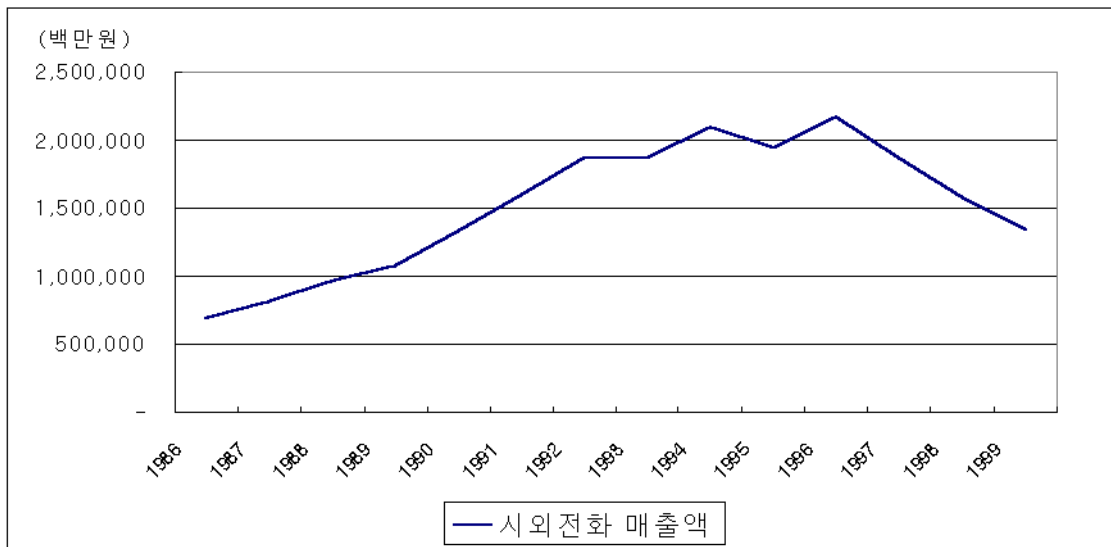
9) 유럽과 미국에서는 향후 5년간 계속 증가할 것으로 예측하고 있음

자료) 가입자수 1996~1999년은 한국정보통신진흥협회(2000. 6), 인구추계는 통계청의 장래 인구추계(1999), 기본료 매출, 통화 매출, 014XY매출, LM통화 매출은 사업자 자료 인용, 시내전화 총매출은 한국정보통신진흥협회(2000. 6)

(2) 시외전화 서비스¹⁰⁾

시외전화서비스 시장은 1997년을 정점으로 하여 감소세로 전환되었으며 1998년에는 한국의 경제위기에 기인하여 시장규모가 크게 감소하였다. 1998년 시외전화 시장의 매출액은 전년대비 15.6%가 감소한 1조 5,732억원이었으며 1999년 매출액은 15.2%가 감소한 1조 3,338억원이었다.

[그림 2-2] 시외전화 시장의 매출액 추이



이러한 원인에는 첫째, 경기침체로 인한 통화량의 감소, 둘째, 이동전화의 보급 확산에 의한 유무선 통화 대체현상, 셋째, 별정사업자들의 시외전화 시장진입 등으로 요약될 수 있다.

특히 각 서비스별 추세를 비교하였을 때 시외전화 시장의 침체는 이동전화에 의한 요인이 가장 큰 것으로 판단된다. 즉, 시외전화 서비스의 요금체계

10) 시외전화와 국제전화는 한국과 일본을 제외하고는 거의 대부분의 국가에서 ‘장거리전화 서비스(Long distance telephone service)’로 구분됨. 그러나 본고에서는 시외전화와 국제전화를 구분하여 따로 정리하기로 함.

가 이동전화의 편리성을 극복하지 못한 것으로 판단되는데 시외전화 서비스의 요금체계를 사업자별로 비교하면 다음의 <표 2-2>과 같다.

<표 2-2> 시외전화 서비스 요금

구분	I 대역(~30Km)			II 대역(31~100Km)			III 대역(101Km~)			
	한국통신	데이콤	온세통신	한국통신	데이콤	온세통신	한국통신	데이콤	온세통신	
표준 시간	3분	45원	45원	45원	180원	171원	166원	270원	256원	248원
	6분	90원	90원	90원	360원	342원	333원	495원	470원	456원
	10분	180원	180원	180원	585원	556원	541원	855원	812원	787원

자료 : 각사 홈페이지

한편 이동전화의 요금은 SK텔레콤 표준 요금이 10초당 22원, 할인요금이 10초당 16원으로써 1초당 요금이 2.2원과 1.6원이다. 시외전화 서비스 요금은 III대역 3분 통화 기준으로 평균요금은 258원이며 1초당 1.43원이다. 따라서 3분 통화를 할 때 이동전화를 사용하게 되면 396원(표준)과 288원(할인)의 요금이 부과되고 일반전화를 이용하게 되면 258원을 납부하게 되므로 이동전화 할인요금이 적용되게 되면 사실상 요금격차가 사라지게 된다. 이러한 미미한 요금격차가 이동전화의 최대 장점인 '3A(Anywhere, Anytime, Any kind of)'를 극복하지 못한 것으로 판단되며 향후 이러한 추세는 지속될 것으로 보인다.¹¹⁾

(3) 국제전화 서비스

국제전화 시장의 1999년 매출액은 전년 대비 10.7% 성장한 6,533억원이었다. 금년도 국제전화 시장은 빠른 경기회복 및 해외 여행자 수의 급증, 국제업무 급증 등으로 인하여 15.0%가 성장한 7,513억원이 될 전망이다. 이와 같이 시장규모가 급증하게 된 원인에는 앞서 언급한 바와 같이 국제전화 통화량의 급증에 주요 원인이 있으며 국제전화 서비스는 소득 및 가격탄력성이 크다는 특징이 있기 때문이다.([그림 2-3]에서 보듯이 1992년 이후의 매출액 추이가 타 서비스에 비해 변동성(volatility)이 심한 것을 알 수 있음)

<표 2-3> 국제전화 서비스의 매출액 추이

11) 단, 표준요금간 비교시에는 일반전화를 이용한 시외전화 요금이 약 53.4% 저렴

(단위 : 억원)

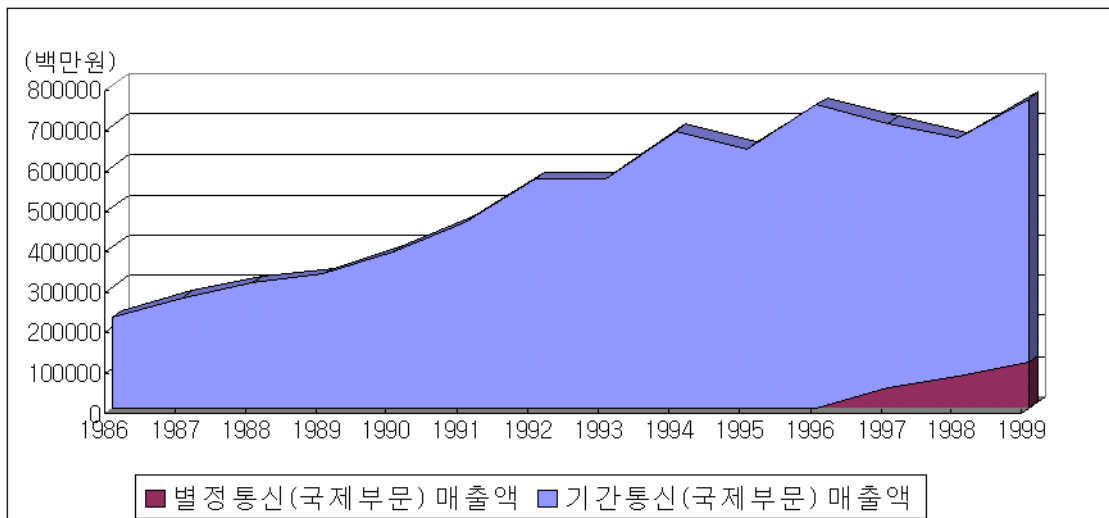
구 분	1996	1997	1998	1999	2000
국제전화 부문의 기간통신	7,530	6,580	5,899	6,533	7,513
국제전화 부문의 별정통신	-	499	792	1,144	1,570
합 계	7,530	7,079	6,691	7,677	9,083

자료 : 1999년은 한국정보통신진흥협회(2000. 6), 2000년 이후는 KISDI 예측(2000. 8)

주1) 2000년 자료는 KISDI 예측치

2) 별정통신 부문은 KISDI 예측치

[그림 2-3] 국제전화 서비스의 매출액 추이



국제전화 시장은 1999년 3월 일본의 KDD가 프리즘 커뮤니케이션스의 지분 49%를 인수한 것을 시작으로 외국 사업자의 국내시장 진입이 이루어지고 있는데 2001년부터는 별정통신사업에 대한 시장개방이 전면적으로 이루어지기 때문에 향후 별정통신서비스를 중심으로 해외 사업자들의 국내시장 진입이 활발히 일어날 전망이다.

국제전화 시장은 기간 대 별정의 경쟁구도가 정착이 되고 있는데 시외전화 시장과 비교하여 국제전화 시장의 기간 대 별정 요금격차가 할인요금 기준으로는 40% 내외, 표준 요금 기준으로는 50% 이상 발생하고 있다. 따라서 주요 경쟁 수단은 요금경쟁이 주가 되고 있으며 통화품질 면에서는 별정 사업자들이 다소 열세에 있다. 그럼에도 불구하고 별정통신이 전체 국제전화 시장에서 차지하는 시장 점유율은 1999년 발신통화량 기준 21.9%, 착신통화

량 기준 17.9%를 점하고 있다.¹²⁾

그러나 문제는 현재 서비스가 개시된 ‘무료 인터넷폰(PC-to-Phone, WEB-to-Phone)’의 서비스 활성화에 국제전화의 향후 전망이 크게 변동될 수 있다라는 것이다. 국제전화는 요금에 대단히 민감하고 할인 요금이든 표준요금이든 간에 3분 1통화 사용요금이 사용자 입장에서는 큰 부담으로 작용할 수 있기 때문이다. 현재 무료 인터넷폰은 다이얼패드, 트루폰, 와우콜, 큐피텔 등에서 서비스하고 있으며 시장 전체적으로 약 472만여명의 가입자(2000년 7월 기준)를 확보하고 있다. 아직까지는 통화품질에 문제가 많기 때문에 큰 폭의 시장잠식은 일어나지 않고 있으나 향후 기술발전에 의한 통화품질 개선이 이루어질 경우 커다란 변화를 야기할 것으로 보인다.¹³⁾

(4) 이동전화

1999년 이동전화가입자는 '98년에 비해 66% 증가하였으며, 매출액이 '98년에 비해 71% 증가하는 등 전년도에 이어 폭발적인 성장세가 지속되고 있다. 특히, 1999년 9월부터 이동전화가입자가 시내전화가입자 수를 초과한 이래¹⁴⁾ 지속적으로 가입자 격차가 벌어지는 등 무선에 의한 유선의 대체현상이 가시화 되고 있는 추세이다. 무선가입자의 유선가입자 초과는 전세계적으로 핀란드, 일본과 같이 몇몇 선진국에서나 일어나는 경우로, 이동전화의 명실공히 국내 통신서비스시장을 주도하는 제1의 통신수단이 되었다는 점에서 시사하는 바가 크다. 이동전화의 보급확산은 전적으로 이동전화시장의 경쟁체제에 기인하고 있다고 보이며, 특히 이동전화사업자의 높은 단말기보조금 지급, 파격적인 요금인하, 막대한 광고비용 등의 적극적인 가입자 유치 전략으로 말미암아 폭발적인 가입자 증가를 야기하였으며, 사업자간 가입해지(churn) 방지를 위한 다양한 부가 서비스와 선택요금제의 개발을 통해 가입자와 시장의 요구를 시의적절하게 수용했다고 보인다.

12) 단, 낮은 요금체제로 인하여 매출액 기준 시장 점유율은 이에 훨씬 미치지 못하고 있음

13) 무료인터넷폰의 통화품질이 상대적으로 열악한 것으로 보고되고 있는데 예컨대 빈번한 통화단절, 발신실패, 에코(echo) 현상, 잡음 및 신호미약 등이 주요 불만사항으로 꼽히고 있음

14) 이동전화가입자는 작년 8월에 시내전화가입자 2,098만명 수준인 2,034만명을 기록하였으며, 다음달인 9월에는 2,105만명의 시내전화가입자를 초과하여 2,156만명을 기록함

<표 2-4> 1999년 이동전화서비스시장의 가입자 및 매출액 현황

(단위 : 명, 백만원)

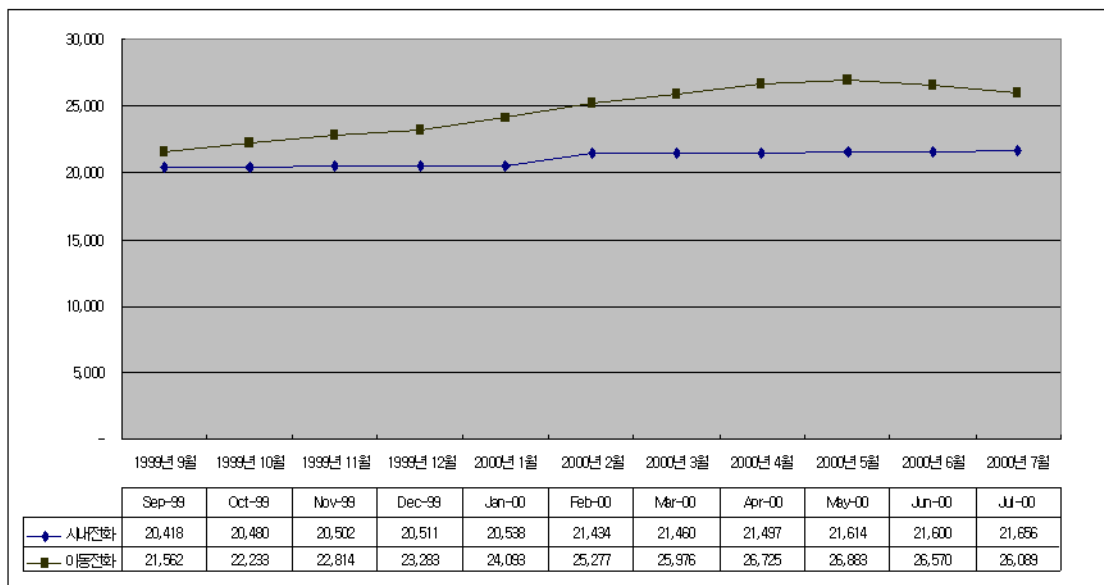
구 분	가입자			매출액		
	1998	1999	성장률	1998	1999	성장율
셀룰러	8,102,474	13,303,492	64%	3,743,048	4,902,500	31%
PCS	5,880,003	9,979,776	70%	1,579,177	4,215,093	167%
합계	13,982,477	23,283,268	66%	5,322,225	9,117,593	71%

자료 : 「정보통신주요품목 동향조사」, 한국정보통신진흥협회, 2000.2

그러나 2000년 6월부터 정부가 단말기 보조금 지원제도를 폐지함에 따라 [그림 2-4]에서 보듯이 신규가입자가 감소하여 전체 이동전화가입자수는 감소추세를 보이고 있다. 이러한 조치는 이동전화사업자의 경영수지를 호전하여 국내 이동전화서비스시장의 건전한 발전을 도모하는 긍정적 측면도 있지만, 이동전화의 신규가입의 감소에 따른 이동전화가입자 감소 및 단말기제조업체의 내수시장 침체를 야기하는 부정적 측면도 배제할 수는 없다.

[그림 2-4] 2000년 1-7월까지의 이동전화가입자수 추이

(단위 : 명)



(5) 전용회선 서비스

1999년 전용회선 시장은 전년대비 18.9% 성장한 1조 377억원의 매출을 기록하였다. 초고속인터넷접속서비스를 제외하고는 가장 높은 성장률을 보이고 있는데 이와 같은 성장의 배경에는 일반인 및 기업체의 데이터 수요의 증가에 있으며 특히, PC방을 중심으로 하는 전용회선 수요의 증가에 있다.¹⁵⁾ 또한 기업들의 네트워크 구축 가속화에 의하여 중·저속 뿐 아니라 고속 전용회선의 수요도 빠르게 증가하고 있다.

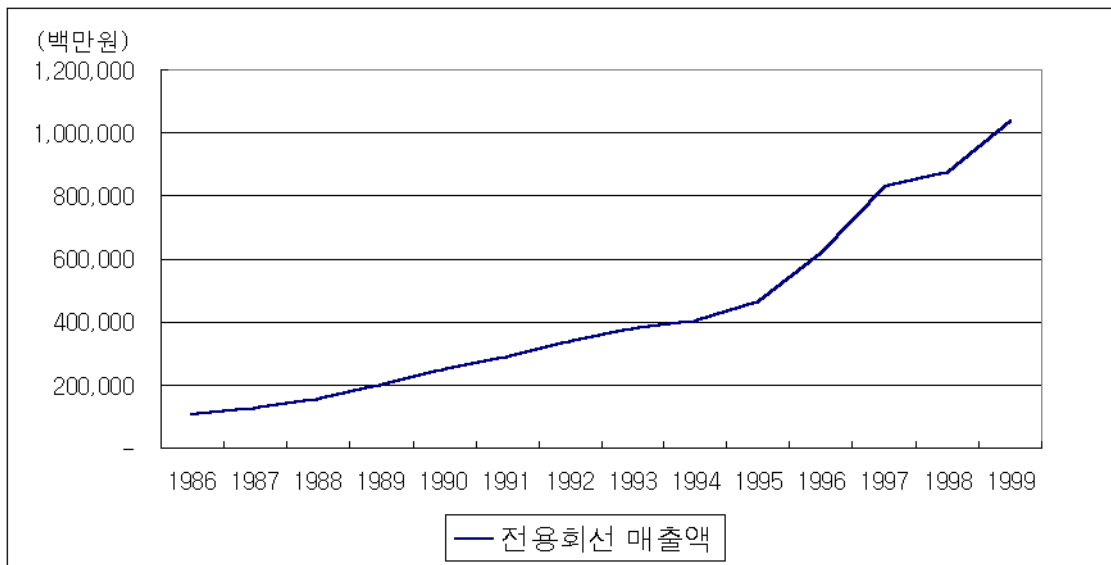
<표 2-5> 전용회선 시장의 매출액 추이

(단위: 억원)

	1996	1997	1998	1999
매출액	6,215	8,277	8,730	10,377
증가율	34.7%	33.2%	5.5%	18.9%

자료: 한국정보통신진흥협회(2000.6)

[그림 2-5] 전용회선 시장의 매출액 추이



그러나 전용회선과 유사한 서비스를 제공하는 Frame Relay(HinNet-F)¹⁶⁾

15) 1999년 문화관광부의 자료에 의하면 전국의 인터넷 PC방은 약 14,000여 곳이었으나 2000년 상반기 PC방 연합회 자체 추정 결과에 의하면 약 20,000여 곳으로 40%이상 급증하였음

16) 네트워크 프로토콜을 간략화하여 단순히 데이터 프레임들의 중계기능과 다중화 기능만

서비스 등이 부가 서비스로 분류되어 있어 이 서비스들과 전용회선을 통합해서 예측하지는 못하지만 전체 기업 데이터 상품에서 차지하는 순증 점유비는 부가통신 서비스의 비중이 증가하고 전용회선 서비스는 점차 감소할 것으로 예상된다.

현재까지의 전용회선 서비스 주요 수요자는 법인, 특히 통신사업자의 비중이 매우 높는데, 통신사업자들의 망 포설 진전에 따라 일반 법인의 비중이 차차로 높아지고 있다. 2000년 상반기 신규 기간통신 사업허가심사에서 5개 업체가 추가 지정됨에 따라 전용회선 시장은 총 15개의 사업자가 경쟁하게 되었으며 기간통신 서비스 시장 중 사업자가 가장 많은 역무가 되었다. 이는 전용회선 시장의 경쟁이 그만큼 치열해졌다는 사실을 대변하고 있으나 현재까지는 한국통신의 독점체제가 유지되고 있다.

3. 별정통신역무 시장현황

(1) 별정 1호 사업 시장동향

별정1호 사업은 2000년 3월 31일 현재 37개 사업자가 등록하였다. 이를 제공하고 있는 서비스 유형별로 살펴보면 37개 사업자중 81%인 30개 사업자가 국제 음성재판매를 등록하고 있고, 인터넷 국제전화도 51%인 19개 사업자가 등록하였다. (<표 2-6> 참조) 시외 부문에서는 비중이 감소하여 음성재판매는 전체 별정 1호 사업자의 40%인 15개 사업자, 인터넷전화는 5개 사업자가 등록하였다.

<표 2-6> 사업분야별 별정1호 사업자수

2000. 3월말 현재

사업분야	국 제		시 외	
	음성재판매	인터넷전화	음성재판매	인터넷전화
사업자 수	30	19	15	5
비중*	81%	51%	40%	14%

을 수행함으로써 데이터 처리속도의 향상 및 전송지연을 감소시켜 고속의 데이터 통신을 실현하는 서비스를 말하며 56Kbps~2.048Mbps의 전송속도를 지원

* 전체 별정1호 사업자중 비중

별정 1호사업자의 주된 사업영역인 국제전화부문의 통화량을 살펴보면 1999년 분기별로 1/4분기에는 발신통화량 5,000만분을 기록하였으며 이후 분기마다 꾸준히 증가하여 1999년 4/4분기에는 8,400만분의 발신통화량을 보여주었다. 이는 국제전화 전체 통화량에서 21.96%의 시장을 점유한 수치이다. 2000년 1/4분기에는 발신통화량이 7,800만분을 기록하여 국제전화전체 발신통화량 중 25.65%를 점유하면서 시장점유를 꾸준히 늘리고 있음을 알 수 있다. 착신은 1/4분기와 3/4분기가 2/4분기와 4/4분기에 비해 상대적으로 작은 수치를 나타내고 있다. 착신통화량은 전체 국제전화 착신 통화량 중 1999년에는 17.95%, 2000년 1/4분기에는 15.27%를 차지하고 있다.

또한, 정산수익을 미리 짐작해 볼 수 있는 발·착신 통화량 차이는 1999년에 1,200만분을 기록하였으며, 2000년 1/4분기에는 1999년 전체의 40%에 육박하는 4,800만분을 보이고 있다. 2000년에 정산금의 적자폭이 더욱 커질 수 있음을 예고하고 있기도 한 것이다.

위에서 이미 언급된 국제전화 전체 매출액에서 별정통신이 차지하는 비중과 별정통신 통화량이 전체 국제전화 통화량에서 차지하는 비중이 차이가 나는 이유는 별정통신의 국제전화 통화료가 기간통신사업자 요금에 비해 저렴하다는 이유를 들 수 있다.

<표 2-7> 국제전화 통화량

단위 : 천분

구 분	'99 1/4	'99 2/4	'99 3/4	'99 4/4	'99 합계	'99 M/S	'00 1/4	'00 M/S
발신(1)	50,056	52,207	68,426	84,361	255,049	21.96%	78,462	25.65%
착신(2)	29,406	34,449	29,031	39,411	132,297	17.95%	29,698	15.27%
착발신차 (2-1)	-20,649	-17,757	-39,395	-44,950	-122,752		-48,763	

주 1: 27개 별정통신사업자 재판매, 인터넷전화 통화량 합계

2: M/S는 전체국제전화에서의 시장점유율(Market Share)

자료 : 정보통신부

위에서 착·발신 통화량차이로 이미 가늠해 보았듯이 착신 수입금에서 발신

지불금을 차감한 정산순수입은 1999년 2,800만달러의 적자를 기록하고 있다. 2000년에도 그 추세는 꺾이지 않고 지속되어 2000년 1/4분기 현재 750만달러의 정산적자를 보이고 있는 것으로 집계되고 있다. 별정사업자들의 수익이 주로 발신통화시장에 의존하고 있는 것이다.

<표 2-8> 정산수입금

단위 : 천\$

구 분	'99 1/4	'99 2/4	'99 3/4	'99 4/4	'99 합계	'00 1/4
발신통화금(1)	10,138	8,080	10,533	11,268	40,019	9,393
착신수입금(2)	3,484	3,317	2,704	2,392	11,464	1,871
정산순수입 (2 - 1)	- 6,654	- 4,763	- 8,263	- 8,876	- 28,555	- 7,522

주: 27개 별정통신사업자 합계

자료 : 정보통신부

사업자별로 1위부터 순위를 매겨서 누적 통화량 집계를 살펴보면 상위 몇 개업체에 발신과 착신 모두 집중되어 있음을 알 수 있다. 우선 발신통화면에서 보면 1999년말 기준으로 1위에서 5위까지의 사업자에 전체 발신통화량의 61%가 집중되어 있음을 알 수 있다. 그리고 상위 10개 사업자가 전체 발신통화량의 80% 이상을 차지하고 있다. 이러한 상황은 2000년 들어서 더욱 심화되었다. 2000년 1/4분기 기준으로 상위 5개 사업자가 70%의 통화량을 차지하였으며 10위까지의 사업자 통화량이 거의 90%에 달한다. 아직 1/4분기까지의 자료밖에는 파악되지 않아 판단이 이른 면이 없지는 않으나 특정분기에 높은 통화량을 보여주는 사업자가 없는 것으로 판단한다면 2000년 말까지 이러한 추세가 지속될 것으로 예측이 가능하다.

착신면에서 보아도 상황은 마찬가지이다. 오히려 상위 몇몇 사업자에 통화량이 더욱 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 1999년을 기준으로 상위 15개 사업자가 착신통화량의 98%를 차지하고 있으며, 2000년에는 상위 15개 사업자가 100%를 모두 점유한 것으로 드러나 이들을 제외한 나머지 사업자는 영업실적이 거의 없거나 아니면 개점휴업 상태인 것으로 파악되고 있다.

<표 2-9> 누적 통화량 비율

구 분	사업자 순위	1999	2000 1/4	증감율
발 신	1 ~ 5	61%	70%	9%
	6 ~ 10	84%	87%	3%
	11 ~ 15	94%	96%	2%
	16 ~ 20	99%	99%	0%
	21 ~ 27	100%	100%	0%
착 신	1 ~ 5	72%	75%	3%
	6 ~ 10	89%	94%	5%
	11 ~ 15	98%	100%	2%
	16 ~ 20	100%	100%	0%
	21 ~ 27	100%	100%	0%

(2) 별정2호 사업 시장동향

2000년 7월말 현재 별정2호 등록 사업자 수는 207개로 2000년 3월말 174개에 비해서 33개 증가하는 등 매 분기마다 꾸준히 증가하였다. 사업자수는 전체 별정통신사업자의 80%를 상회하고 있지만 매출액은 15%정도에 그치는 것으로 파악된다.

이러한 시장에 2000년 1월 지각 변동이라고 할 수 있는 정보통신부의 유권 해석이 있었다. 새롭기술의 무료 인터넷전화 서비스 시작으로 논란이 되어온 PC to Phone 방식 인터넷폰서비스에 대한 법적인 해석을 별정2호사업자로 등록하는 것으로 결론지은 것이다. 발신자가 PC를 이용하고 회선 중 일부가 데이터망을 이용하므로 부가역무에 해당한다는 의견이 있던 것도 사실이지만, 교환기 등의 설비를 보유하지 않고 기간통신역무인 음성전화를 제공한다는 면을 들어 별정2호로 등록 가능케 한 것이다. 기존의 인터넷전화와 다른 점은 식별번호 없이 인터넷 브라우저 상에서 광고를 보는 조건으로 시내, 시외, 국제전화를 무료로 사용한다는 것이다. 대표적인 것이 다이얼패드 서비스이며, 이외에도 매타랜드의 트루폰, 큰사람컴퓨터의 프리웹텔, 그리고 키텔의 무료전화서비스 등이 있다.

사업자 수에 있어서는 별정사업자 등록업무가 각 지방 체신청으로 이전되기 전인 2000년 3월말 현재 별정2호에 인터넷폰 사업으로 등록을 한 사업자는 3개에 불과하다. 하지만, 2000년 7월말 현재 실제로 서비스를 제공하고 있는

사업자는 다이얼패드, 트루폰, 와우콜 등 5~6개 업체이고 8월 이후 7~8개 업체가 서비스 제공을 예정으로 하고 있다.

<표 2-10> 별정 2호 인터넷폰 사업자 등록현황

등록 번호	사업체명	사업의 종류		등록증 교부일
		국내	국제	
240	(주)새롬기술	○	○	2000. 2. 9
250	(주)인터소프트폰	○	○	2000. 3. 4
255	(주)텔레프리	○	○	2000. 3. 14
합계	3	3	3	

자료 : 정보통신부, 별정통신사업자 등록현황, 2000. 3. 31

무료 인터넷전화는 대부분 회원가입을 전제로 하고 있다. 무료 인터넷전화의 광고료를 책정할 때 기준인 접속건수(pageview)와 회원가입자수가 1의 상관 관계를 보이지는 않지만, 가입회원수는 잠재적 이용자로서의 의미가 있을 것이다. 2000년 1월 다이얼패드와 트루폰 가입자를 합쳐 100만명 수준이었던 PC to Phone 방식의 인터넷폰 서비스 가입자수는 7월말 4개 사업자 470만 명으로 집계되고 있다. (중복가입자 포함)

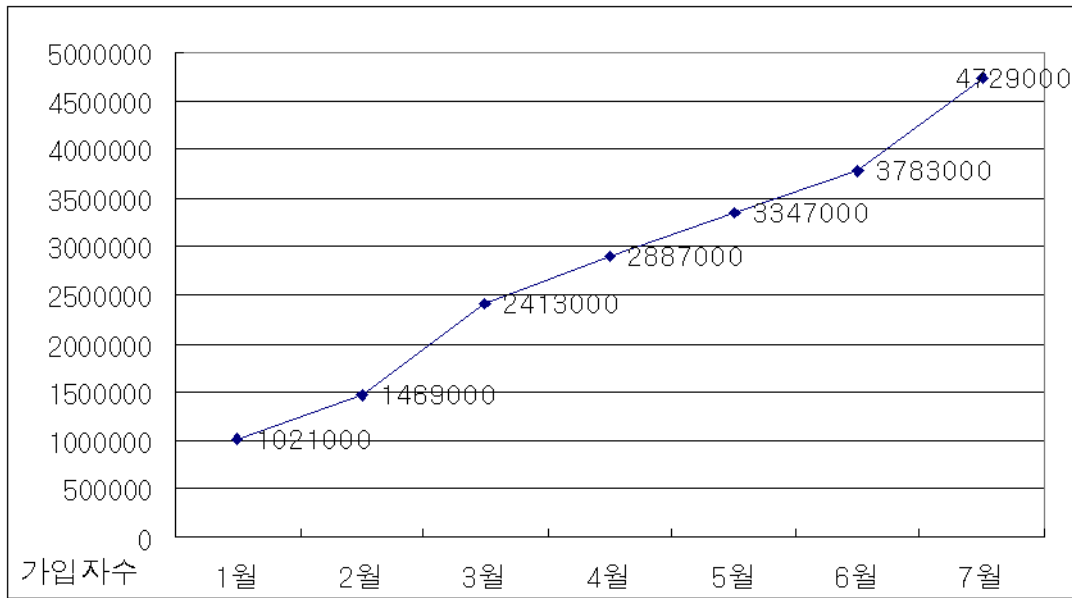
<표 2-11> PC to Phone 방식 무료 인터넷전화 가입자수 추이(2000년)

단위 : 천명

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월
가입자수	1,021	1,469	2,413	2,887	3,347	3,783	4,729
증가율	-	43.88%	64.26%	19.64%	15.93%	13.03%	25.01%

참고: 다이얼패드, 트루폰, 와우콜, 큐피텔의 가입자를 단순 합계한 것으로 트루폰의 경우 트루박스 가입자를 기준으로 함

[그림 2-6] PC to Phone 방식 무료 인터넷전화 가입자수 추이(2000년)



(3) 별정 3호 사업 시장동향

건물 내에서 발생하는 통화에 따른 마진과 부가서비스 수입을 근거로 사업을 유지하는 별정3호 사업은 1998년 이후 누적 사업자 수를 보면 1998년 3월 5개 사업자로 시작하여 1999년 3월에는 16개를 기록하였고, 2000년 3월에는 38개 사업자를 나타내고 있는 등 사업자 수에 있어서는 꾸준히 증가하고 있다. 1999년 7월말 현재는 총 42개 사업자가 별정3호 사업자로 등록하였다. 이 중 서울 체신청의 관할에는 37개 사업자가 있는 것으로 파악되고 있다. 나머지 4개 사업자는 부산청에 등록하였고 나머지 1개 사업자는 전남청의 관할에 있다. 건물의 구내통신을 담당하는 별정 3호의 경우 대규모의 건물이 많이 밀집되어 있는 수도권 지역에 밀집되어 있는 것이다. 이와 같은 수도권 편중은 수도권 외의 지역이 골고루 분산 발전됨에 따라 해소 될 것으로 보인다.

별정3호 사업은 구내교환기(PABX; Private Branch Exchange)투자에 따른 통신시설 구축비와 유지보수 인력에 대한 인건비 부담 등으로 인해 장기적으로 설비 투자가 가능한 능력을 갖춘 사업자가 제공할 수 있기 때문에 대기업 계열사를 중심으로 이루어지고 있다. 대표적인 예로 삼성계열사인 유니텔과 SK계열사인 SK C&C를 들 수 있다. 유니텔의 경우 그룹내 전 계열사

에 속해 있는 구내교환기 등을 유니텔의 별정3호 사업으로 등록하여 국내통화의 경우 계열사에게는 정상요금을 징수하고, 한국통신과의 협의를 통해 할인율이 적용된 요금을 지불하는 방법으로 수익을 확보하고 있다.

4. 부가통신서비스

부가통신서비스의 일반적인 의미는 전송이라는 기본적인 통신서비스에 컴퓨터의 기능을 결합하여 회선교환, 부호변환, 통신속도변환, 정보의 축적, 전송, 매체 변환, 계산 처리, 데이터베이스의 제공 등 향상된 부가가치의 통신서비스를 제공하는 것을 말하며 우리나라의 경우는 전기통신사업법에 기간통신사업자로부터 전기통신회선설비를 임차하여 기간통신역무¹⁷⁾외의 전기통신역무(부가통신역무)를 제공하는 사업으로 되어 있다. 우리나라와 일본에서는 VAN(Value Added Network)사업이라 통칭하며, 미국은 Enhanced Service, 영국은 VADS(Value Added Data Service)라 부르고 있다.

우리나라의 부가통신서비스시장은 1999년 1조4,887억원 규모의 시장에 이르렀으며, 2000년에는 2조5,000억 규모의 시장으로 성장할 전망이다. 또한, 1990년에 5개에 불과하던 부가통신사업자수가 2000년 1/4분기 기준 4,196개로 급증하는 추세이다.

<표 2-12> 국내 부가통신서비스 시장규모 현황

(단위 : 억원)

연 도	1996	1997	1998	1999	2000. 5.
고 도 팩 스	125	218	124	132	46
데이터네트워크	1,493	2,687	2,699	2,267	1204
부가통신망	2,504	4,656	5,766	9,539	7944
온라인정보처리	284	315	319	364	157
음성전화정보	660	976	1818	2246	1117
기 타	-	1067	182	339	213
합 계	5067	9920	10920	14887	10681

17) 전기통신사업법 제4조 및 동법 시행규칙 제3조 : 부가통신역무는 기간통신역무(①전화 ②가입전신 ③회선설비임대 ④주파수할당 ⑤기타 정통부장관이 고시하는 역무)를 제외한 전기통신역무로서 PC통신, 인터넷, 정보제공(IP/CP), 전화정보, 신용카드검색, 컴퓨터예약, EDI, 회선재판매 등

자료 : 정보통신진흥협회 (2000.7.)

국내 부가통신서비스 전체 가입자수는 1999년 기준 전년대비, 고도팩스를 제외하고는 증가추세에 있으며 전체적으로는 전년 동기대비 33.5% 증가했다. 이중 데이터네트워크서비스 가입자는 1999년 기준 전년대비 7.7% 증가하였고 부가통신망서비스가입자는 1999년 기준 전년대비 38.1% 증가하였다. 데이터네트워크서비스 가입자중 고속서비스인 프레임릴레이 부문은 8.78%, 중속서비스인 회선교환 부문은 9.7% 증가한 반면, 저속서비스인 패킷교환 부문은 23.6%나 증가했지만 앞으로는 점점 중·고속서비스 부문의 증가가 두드러질 것으로 보인다. 부가통신망서비스부문에서는 가입자의 94%를 차지하는 온라인 정보제공서비스 부문의 가입자가 40.9%의 급속한 증가세를 보이고 있다.

<표 2-13> 부가통신서비스 가입자수

(단위 : 명)

구분	1998년 전체	1999년 전체	2000년 1~5월 누계
데이터네트워크 서비스	94,916	102,266	101,745
부가통신망서비스	12,085,556	16,684,505	10,664,640
기			
타			
서			
비			
스			
고도팩스	38,679	35,259	38,933
온라인 정보처리	2,736	2,740	7,872
음성전화정보서비스	-	-	-
주문형정보서비스	2,159	2,159	1,000
기타부가통신서비스	1,500,441	1,500,441	11
합계	13,724,487	18,327,370	10,814,201

자료 : 정보통신진흥협회 (2000.7.)

국내 부가통신서비스 매출액은 2000년 5월 기준 이미 1조원을 돌파한 1조 681억원으로 전년동기대비 5,088억원이 증가해 91.0%의 성장을 하였다.

<표 2-14> 국내 부가통신서비스 매출액

(단위 : 백만원)

구분		1999년 전체	2000년 3월	2000년 4월	2000년 5월	2000년 1~5월 누계
데이터네트워크 서비스		226,702	25,148	26,637	21,352	120,381
부가통신망서비스		953,920	157,757	162,571	171,855	794,432
기 타 서 비 스	고도팩스	13,196	948	888	1,024	4,583
	온라인 정보처리	36,369	3,113	3,207	3,291	15,659
	음성전화정보서비스	224,618	25,037	19,455	21,973	111,653
	주문형정보서비스	-	-	-	-	-
	기타부가통신서비스	33,916	4,461	4,486	3,131	21,346
합계		1,488,720	216,464	217,234	222,626	1,068,054

자료 : 정보통신진흥협회 (2000.7.)

III. 통신서비스산업의 주요국간 경쟁력 비교

1. 통신서비스산업 경쟁력 분석방법

통신서비스산업에서의 국별 경쟁력을 비교·평가하는 것은 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면, 통신서비스산업에서의 경쟁력을 평가하거나, 국가간 경쟁력을 비교·평가하는 것은 아직까지 체계적으로 시도된 바가 없거니와 비교를 위해 필요한 척도가 마련되어 있는 것도 아니기 때문이다. 그럼에도 불구하고 한가지 분명한 점은 다른 산업분야, 특히 상품분야에서의 경쟁력 평가를 위해 통상적으로 고려하는 가격 또는 품질만으로는 국별 경쟁력을 평가하기에 불충분하다는 점이다.

이는 통신서비스산업이 서비스산업의 한 분야라는 성격과 함께 통신서비스산업이 갖는 특수성으로부터 기인한다. 일반적으로 서비스산업은 무역이라는 관점에서 전통적인 상품무역과는 상이하다. 서비스무역은 상품무역과 비교해 기본적으로 공급방식이 다르다. 즉, 상품무역은 소비자나 공급자의 국가간 이동할 필요성이 없다. 소위 국경간 공급의 경우이다. 그러나 서비스무역의 경우에는 원칙적으로 소비자 또는 공급자의 이동이 필수적이다. 물론 기술진보에 따라 소비자나 공급자의 이동없이도 서비스 제공이 가능하다. 다시말해, 서비스 일반협정에 따른 공급방식 가운데 가장 대표적인 ‘상업적 주재’가 주로 지배하는 분야이다.

산업조직론적 관점에서 볼 때, 서비스시장은 다음의 대표적인 세가지 특징을 갖는다. 첫째로, 대부분의 시장이 구매 서비스에 대한 정보의 불완전, 규모의 경제(사업자수 제한) 등으로 인해 본질적으로 불완전경쟁시장이라는 점이다. 둘째로, 전세계적인 규제완화 노력에도 불구하고, 상당수 시장에 아직 다양한 규제가 상존해 있다는 점이다. 셋째로, 서비스 무역관련 상품무역과 달리 서비스 무역관련 시장접근, 내국민대우보다는 오히려 각국 규제제도가 실질적 무역장벽으로 작용하고 있다는 점이다.

특히 통신서비스시장에서의 규제제도는 중요한 역할을 한다. 통신서비스시장은 통신망의 직접 소유 또는 비차별적인 접근이 보장되지 않고는 신규사업자의 실질적인 시장접근 자체가 불가능하기 때문이다. 이러한 배경에서

탄생하게 된 것이 기본통신협정의 Reference Paper이다. 원활한 통신서비스 무역을 위해 특히 필요한 기존사업자의 의무와 신규사업자 권리를 규정한 최소한의 경기규칙인 셈이다. 다른 한편으로 생각하면, 특정국의 규제제도가 얼마만큼 잘 정비·운영되고 있는가는 통신서비스시장 발전의 결과로 얻어질 수 있는 산물이다. 경험적으로 보아서도 경쟁 및 자유화가 진전된 국가들의 경우 통신서비스시장에서의 규제제도는 잘 갖추어진 것이 사실이다.

결과적으로, 전반적인 통신서비스산업의 경쟁력을 간접적·사후적으로 평가하여 보기에 규제제도의 발전전도를 분석하는 것은 중요하다. 투명·공정하고 비차별적인 규제환경은 사업자간 경쟁활성화를 통하여 통신서비스산업 경쟁력 전반을 제고시키는 핵심요인이기 때문이다. 통신서비스산업 경쟁력은 한편으로 통신서비스산업의 성과를 종합적으로 평가함으로써 결정될 수 있는 것이지만, 다른 한편으로는 통신서비스산업과 관련되는 법, 제도, 정책 등 규제제도 전반을 고려하는 것은 좀더 정확한 평가결과를 위해서 고려되어야 할 사항이다.

이하에서는 국별 통신서비스산업 경쟁력 비교를 위해서 통신서비스산업의 성과 및 법, 제도, 정책 등 규제환경을 종합적으로 고려한다. 전자를 위해서는 경쟁력 결정 요인별 경쟁력 비교평가¹⁸⁾를 시도하였다. 통신서비스산업 경쟁력의 주요 결정요인으로는 기술수준, 통신망 구축 수준, 요금수준, 통신망 고도화 수준, 전문인력, 자본집약도, 생산성, 투자수준, 사업자 경쟁력 등 9개 분야에 대한 10개 항목(요금수준 관련 2항목)을 고려한다. 그리고 항목별로 적절한 proxy를 잡고 한국, 미국, 일본, 캐나다, 중국에 대한 항목표 proxy 수치에 기초하여 100점 만점으로 각국 점수를 환산(최고 수치에 100점)하였다.

법·제도·정책 등 규제환경에 따른 경쟁력 비교평가를 위해서는 규제제도가운데 대표적인 주요항목을 선정하고, 항목별로 발전단계에 따라 경쟁력을 차등화하였다. 규제환경의 주요 결정요인으로는 경쟁활성화의 정도, 규제기관의 독립성 여부, 보편적서비스정책, 요금규제의 완화정도, 외자규제의 정도 등 5개 항목을 고려하였다. 각 항목별로 발전단계를 크게 5단계로 구분하고, 국별로 진전도에 따라 1단계 최저 20점부터 5단계 최고 100점까지 부여

18) 자료 : ITU(1999), *World Telecommunication Development Report*

하였다.

2. 각국의 경쟁력 비교평가

(1) 경쟁력 결정 요인별 경쟁력 비교평가

가. 기술수준 : 연간 100회선당 고장율

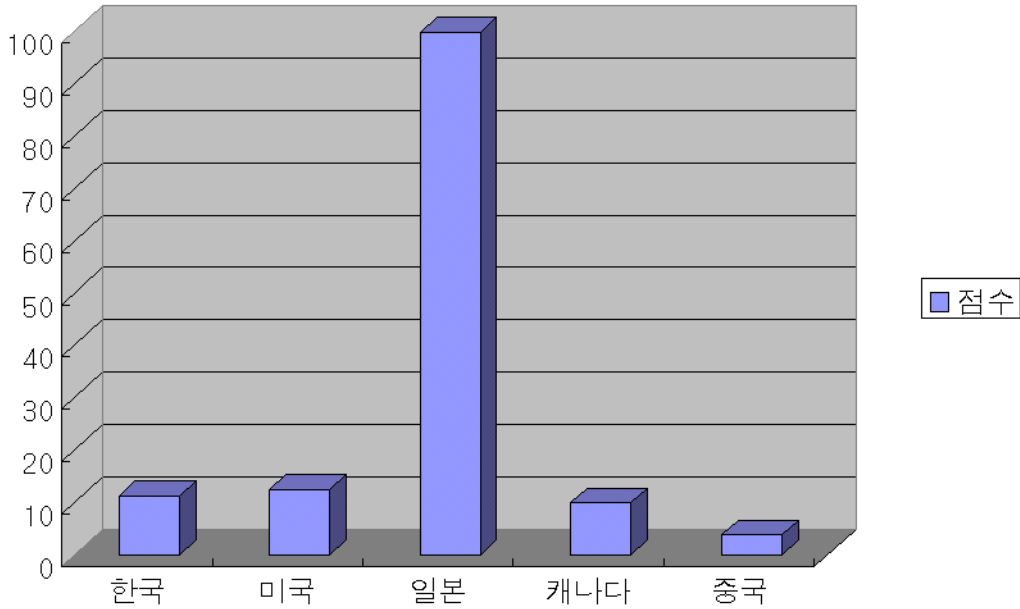
기술수준 평가에 사용된 proxy는 연간 100회선당 고장율이다. 자료에 의하면 4개국의 고장율은 1.7%-44.7%로 넓게 분산되어 있다. 이 가운데 우리나라와 미국의 고장율은 큰 차이를 보이지 않고 있으나, 일본의 고장율은 우리나라와 미국과 비교할 때 매우 낮은 수준인 1.7%에 그치고 있다. 반면 중국의 경우는 44.7%로서 가장 높은 수준이며, 다른 3개국과도 큰 차이를 보이고 있다. 이에 따라 일본에 최고 100점을 부여하고 100점 만점의 점수 환산시, 캐나다 17점, 미국 13점, 우리나라 11점, 중국은 4점에 불과하다.

(단위: %)

구분		한국	미국	일본	캐나다	중국
연간 100 회선당 고장율(%)	자료	15	13.4	1.7	10.0	44.7
	점수	11	13	100	17	4

주) 캐나다는 고소득국의 평균치, 중국은 저소득국의 평균치를 이용함

연간 100회선당 고장율



주: 캐나다는 고소득국, 중국은 저소득국의 평균치를 이용함

나. 통신망 구축 수준 : 전국 전화보급률

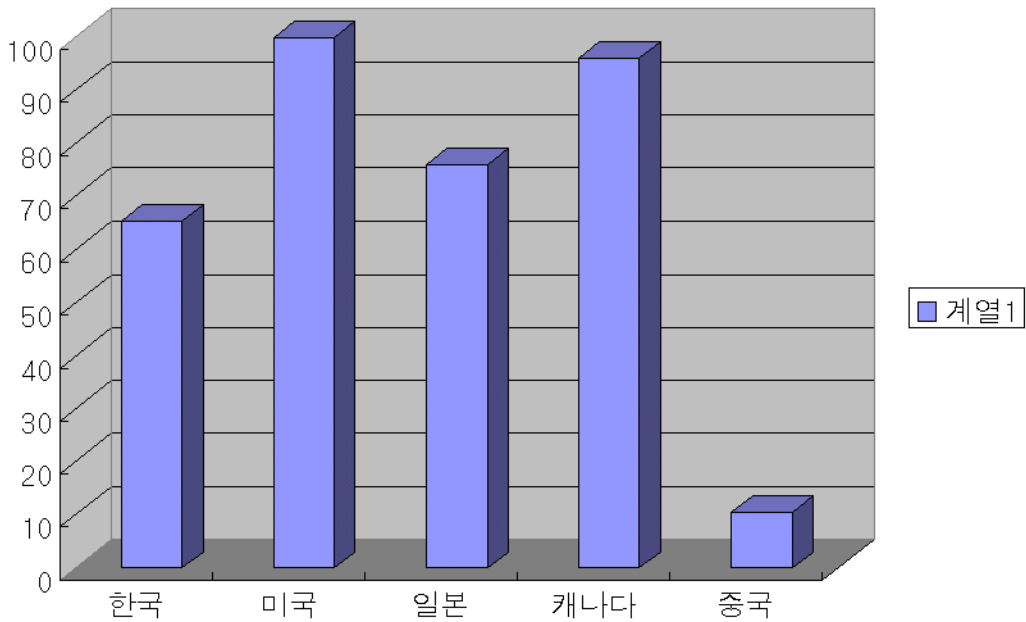
통신망 구축 수준 평가에 사용된 proxy는 인구대비 전화보급률이다. 아직 절대적으로 낙후된 수준인 중국의 경우를 제외하면, 한국, 미국, 일본의 전화 보급률은 전세계 기준으로 보더라도 높은 수준이다. 미국은 66% 정도로 가장 높으며, 일본은 50% 수준이며 우리나라가 그보다 다소 낮은 43% 수준의 전국 전화보급률을 달성하고 있다. 최고치를 나타낸 미국에 100점을 부여하고, 나머지 국가들을 100점 만점으로 환산한 점수는 캐나다 96점, 우리나라가 65점, 일본이 76점, 중국이 11점이다.

(단위: %)

구분		한국	미국	일본	캐나다	중국
전국 전화보급률	자료	43.27	66.13	50.26	63.39	6.96
	점수	65	100	76	96	11

주) 미국은 고소득국의 평균치를 이용함

전국전화보급률



주: 미국은 고소득국의 평균치를 이용함

다. 요금수준 : 일반가입자와 기업가입자의 접속료 평균

요금은 경쟁력 평가항목 가운데 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 이 가운데 접속료는 생산자 원가부분이라 할 수 있다. 가입자망을 소유하지 못한 신규사업자가 서비스를 제공하고 위해서 또는 일반가입자가 특정서비스를 제공받기 위해서는 반드시 주요사업자의 통신망에 접속하여야 하며 접속료의 형태로 그 대가를 지불하여야 한다. 접속료의 경우, 미국과 우리나라가 낮은 수준이며, 일본과 중국은 아주 높은 수준에 머물러 있다. 특이한 점은 일본이 통신발전 단계에 비추어 매우 높은 수준이라는 점이다. 이는 경제적인 원가자체가 높다기보다는 신규사업자의 시장진입에 대한 비경제적인 요인에 따른 주요사업자의 정책적 가격설정 행위에 기인하는 것으로 예측된다. 캐나다를 100점으로 설정시, 미국 89점, 우리나라가 70점, 중국이 22점, 일본

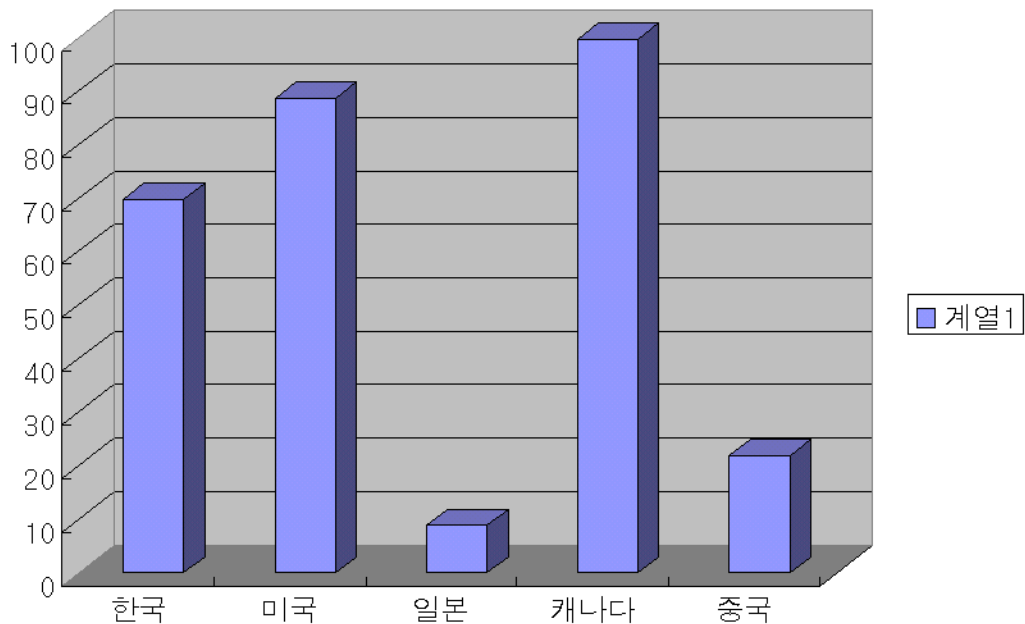
이 9점으로 계산된다.

(단위: 달러)

구분		한국	미국	일본	캐나다	중국
일반가입자와 기업가 입자의 접속료 평균	자료	71	57	556	50	226
	점수	70	89	9	100	22

주) 중국은 저소득국의 평균치를 이용함

일반가입자와 기업가입자의 평균접속료



주: 중국은 저소득국의 평균치를 이용함

라. 요금수준 : 시내전화요금

요금에 대한 proxy로서 생산원가인 접속료와 별도로 경쟁력 평가에 고려된 변수가 시내전화요금이다. 시내전화요금에 대해서는 개도국인 중국의 요금이 가장 낮다. 그 다음이 우리나라이고, 미국과 일본이 거의 비슷한 수준을 보이고 있다. 문제는 시내전화요금의 수준이 낮다고 경쟁력이 많다고 결론 지을 수 있는지 여부이다. 결론부터 말하자면, 개도국의 경우로 갈수록 기

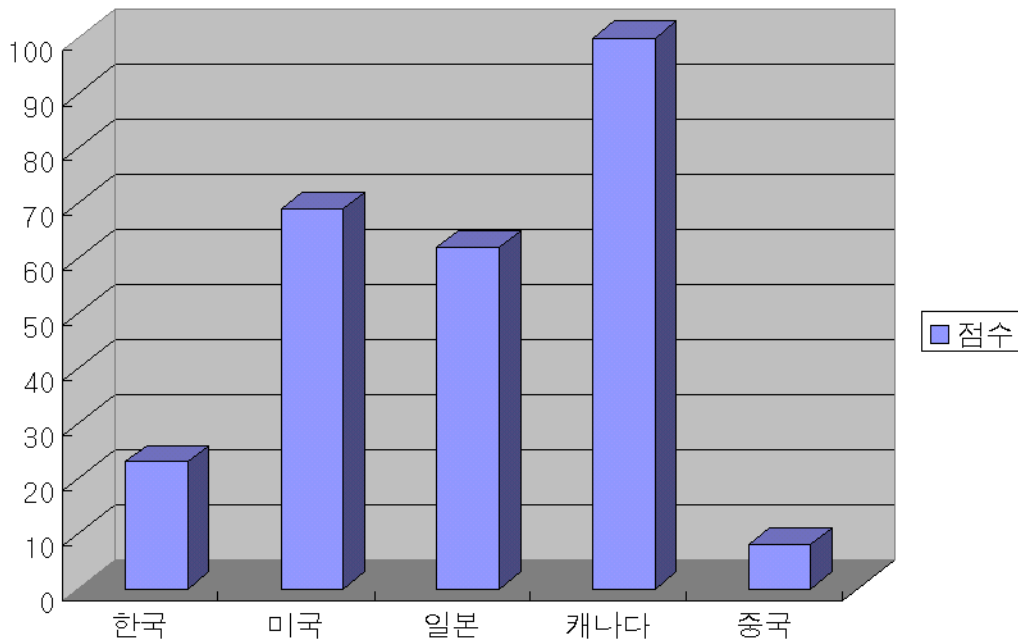
본적인 전화수요인 시내전화에 대해서는 원가 이하의 요금을 책정하고, 타 부문으로부터 상호보조하는 경우가 많다는 사실을 지적할 수 있다. 따라서 시내전화요금의 현실화가 미흡하다고 볼 수 있으며, 경쟁력과 관련하여서는 반비례한다고 보는 것이 옳을 것이다. 이 경우 점수는 오히려 캐나다 100점, 미국 69점, 일본 62점, 한국 23점, 중국 8점의 순으로 정리된다.

(단위: 달러)

구분		한국	미국	일본	캐나다	중국
시내전화요금	자료	0.03	0.09	0.08	0.13	0.01
	점수	23	69	62	100	8

주) 캐나다는 고소득국의 평균치를, 중국은 저소득국 평균치를 이용함

시내전화요금



주: 캐나다는 고소득국의 평균치를, 중국은 저소득국의 평균치를 이용함

마. 통신망 고도화 수준 : 주회선대비 광대역회선 비율

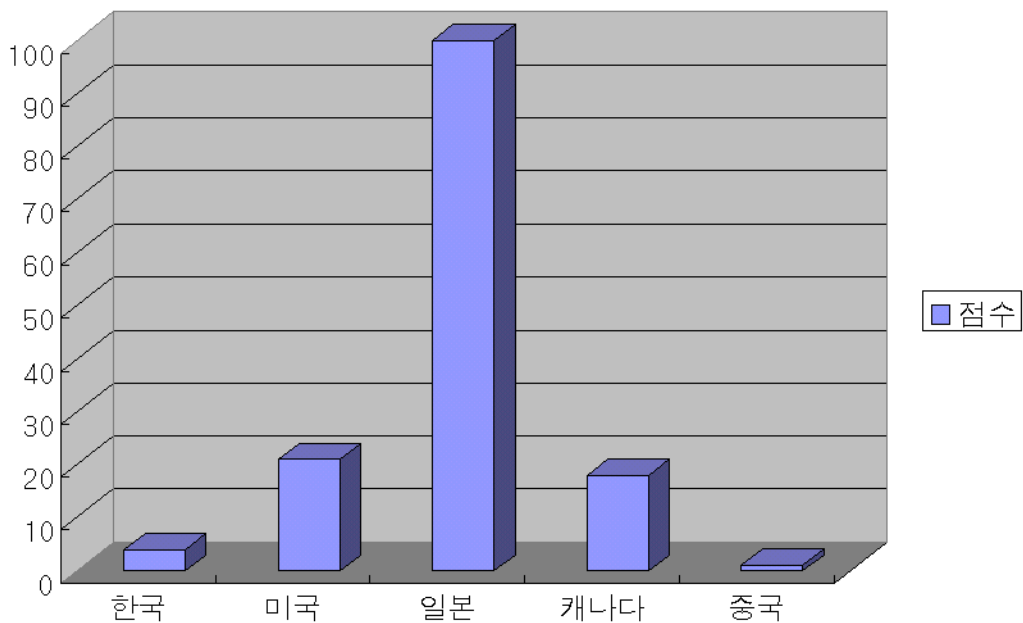
통신망 고도화 수준평가의 척도로는 주회선대비 광대역회선(B-channel) 비

율을 사용하였다. 순위는 일본 10.54%, 미국 2.17%, 캐나다 1.86%, 한국 0.39%, 중국 0.08% 순으로 나타났다. 한가지 흥미로운 점은 전세계 평균이 4.70%라는 점에서 미국의 통신망 고도화 수준이 이보다 낮은 수준에 머물러 있다는 점이다. 우리나라의 경우에도 전세계 평균보다 상당히 낮은 수준에 머물러 있다. 심지어는 아시아권의 평균인 3.18%에 비해서도 낮게 나타났다. 반면, 일본의 경우는 지역별 수치 가운데 가장 높은 유럽(8.54%) 평균보다도 높은 수준이다. 이에 따라 주회선대비 광대역회선 비율 기준 점수 상으로 일본 100점, 미국 21점, 캐나다 18점, 한국 4점, 중국 1점으로 점수폭이 크게 나타났다.

(단위: %)

구분		한국	미국	일본	캐나다	중국
주회선대비	자료	0.39	2.17	10.54	1.86	0.08
광대역회선 비율	점수	4	21	100	18	1

주회선대비 ISDN비율



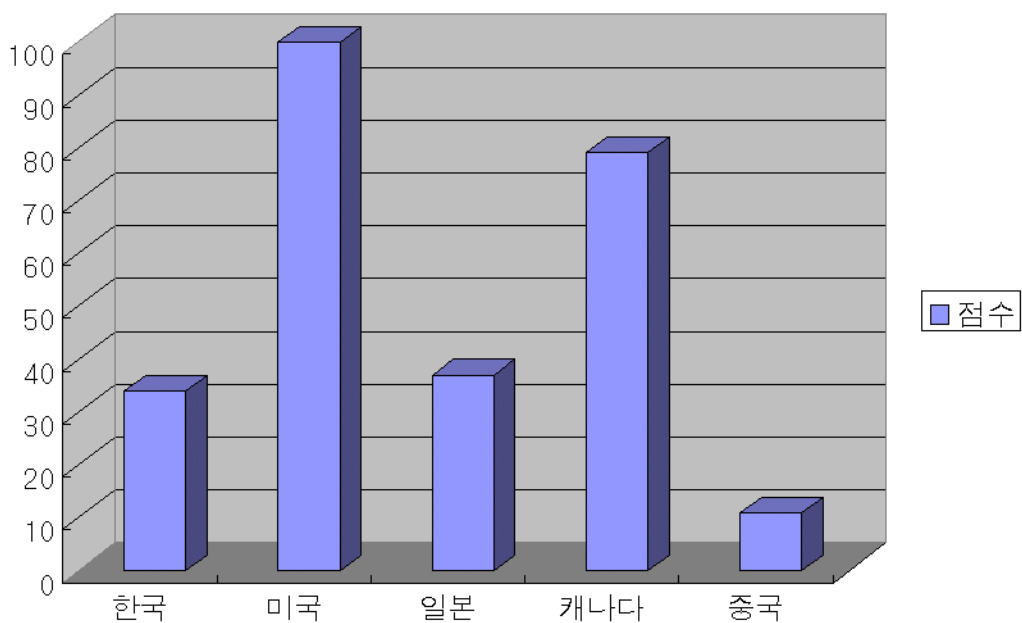
바. 전문인력 : 총인구대비 정보통신 인력

통신서비스분야의 전문인력 비율에 대해서는 총인구수로 조정한 정보통신 분야 전체에 고용된 인력수로 proxy를 삼았다. 단순히 전문인력수를 고려하는 경우는 국가별 총인구규모가 클수록 크게 나타나는 bias가 나타나기 때문에 총인구수로서 이러한 bias를 조정하였다. 이 경우 전문인력비율은 미국이 0.38%, 캐나다가 0.30%, 우리나라가 0.13%, 일본이 0.14%, 중국이 0.04%로 나타났다. 미국의 전문인력비율은 우리나라와 일본에 비해 대략 2배 이상의 규모이며, 중국의 경우는 아직 미미한 수준에 그치고 있다. 최고치인 미국에 100점 만점 부여 시, 우리나라는 34점, 캐나다는 79점, 일본은 37점, 중국은 11점으로 계산된다.

(단위: %)

구분		한국	미국	일본	캐나다	중국
총인구대비 정보통신 인력비율	자료	0.13	0.38	0.14	0.30	0.04
	점수	34	100	37	79	11

총인구대비 정보통신 인력비율



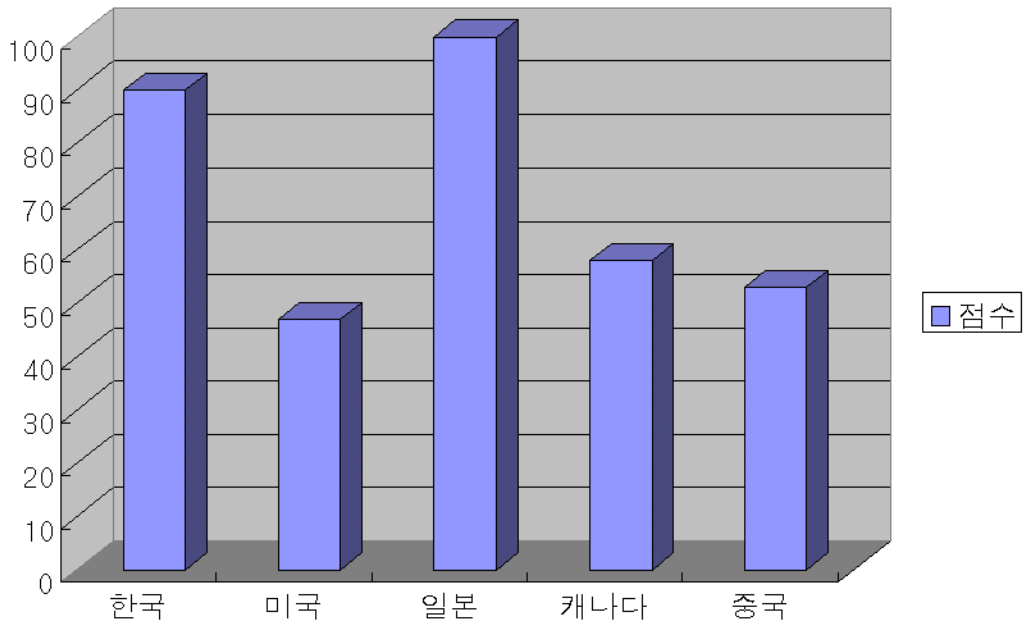
사. 자본집약도 : 고용자 1인당 회선수

자본집약도의 proxy로는 고용자 1인당 회선수를 사용하였다. 이 경우 우리나라와 일본은 자본집약도가 매우 높은 수준인 332 회선, 370 회선으로 각각 나타났으며, 캐나다의 경우 평균적인 수준인 213회선, 중국의 경우는 상대적으로 낮은 수준인 197 회선으로 나타났다. 흥미로운 점은 통신선진국인 미국의 경우, 개도국인 중국에 비해서도 회선수가 낮은 175 회선으로 나타났다는 것이다. 아마도 이러한 결과가 나타난 것은 광대한 영토를 갖는 미국이 일부 인구밀집 지역을 제외하면 무선으로 연결된 구간이 많이 있어 발생한 것으로 추정한다. 일본을 100점 만점으로 할 때, 우리나라가 90점, 캐나다가 58점, 중국이 53점, 미국이 47점으로 순으로 계산되었다.

(단위: 회선수)

구분		한국	미국	일본	캐나다	중국
고용자1인당회선수	자료	332	175	370	213	197
	점수	90	47	100	58	53

고용자1인당회선수



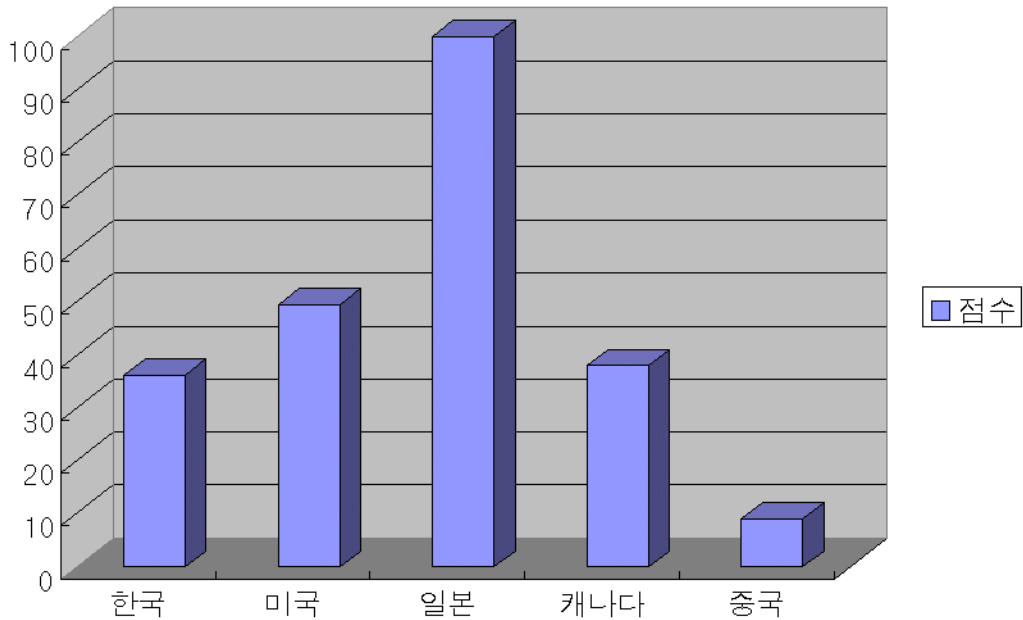
아. 생산성 : 고용자 1인당 수입

생산성 평가를 위해서는 고용자 1인당 수입을 proxy로 사용하였다. 이 경우 우리나라, 미국, 일본, 캐나다 공히 전세계 평균보다 높게 나온 반면, 중국은 전세계 평균에 상당히 못미치는 수준에 머물고 있음을 알 수 있다. 고소득국 기준(약 1인당 GNP 9600 달러 이상)으로 볼 때, 미국은 평균치에 근접한 반면, 캐나다는 평균치에 약간 못미치고, 일본은 월등히 높은 수준이다. 또한 우리나라의 경우는 아시아 지역 평균치보다는 훨씬 높은 수준이다. 100점 만점으로 환산시, 최고치인 일본이 100점, 미국이 49점, 캐나다가 38점, 우리나라가 36점, 중국이 9점으로 계산되었다.

(단위: 달러)

구분		한국	미국	일본	캐나다	중국
고용자1인당수입	자료	176,648	241,135	488,530	187,994	46,191
	점수	36	49	100	38	9

고용자1인당수입



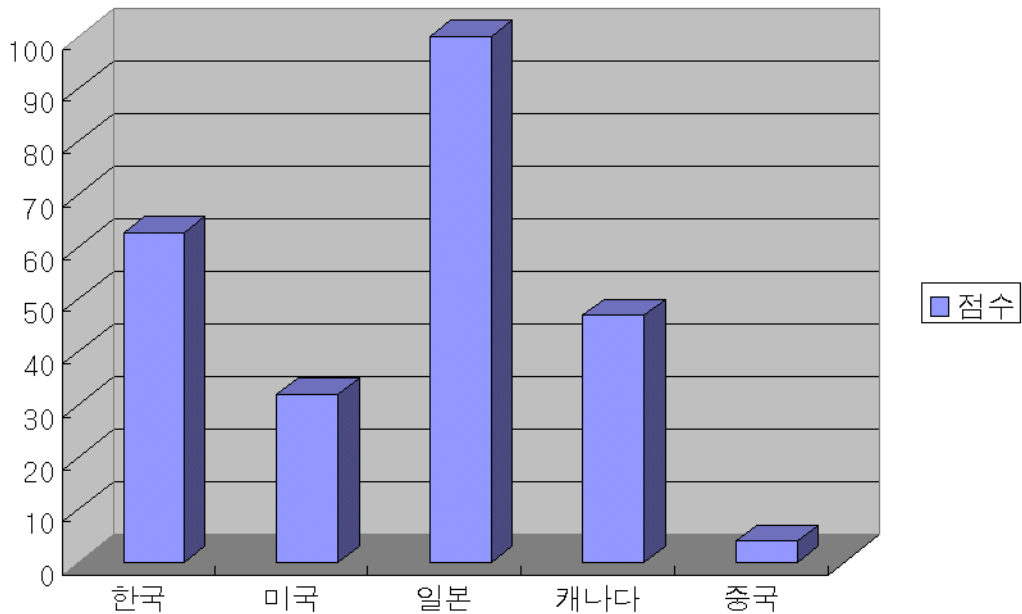
자. 투자수준 : 인구 1인당 통신관련 투자

투자수준 평가를 위한 proxy로는 인구 1인당 통신관련 투자를 사용하였다. 국별 경제규모에 따른 bias를 제거하기 위하여 인구수로 결과를 조정하였다. 이 경우 일본과 우리나라는 투자수준이 매우 높게 나왔으며, 개도국인 중국의 경우는 통신시장 발전속도에 비해서는 아직 낮은 수준에 머물고 있다. 미국과 캐나다의 경우에도 절대적인 투자수준은 낮게 나타났다. 구체적으로 국별 투자수준은 일본이 1인당 280 달러, 우리나라가 176 달러, 캐나다가 133달러, 미국이 약 90 달러, 중국이 약 12 달러이다. 100점 만점 환산 시, 만점인 일본에 이어 우리나라가 63점, 캐나다가 47점, 미국이 32점, 중국이 4 점 순으로 나타났다.

(단위: 달러)

구분		한국	미국	일본	캐나다	중국
인구1인당 통신관련투자	자료	176	89.6	280.6	133.1	11.6
	점수	63	32	100	47	4

인구1인당 통신관련투자



차. 유·무선 대체 : 유선전화 대비 무선전화 가입자 비중

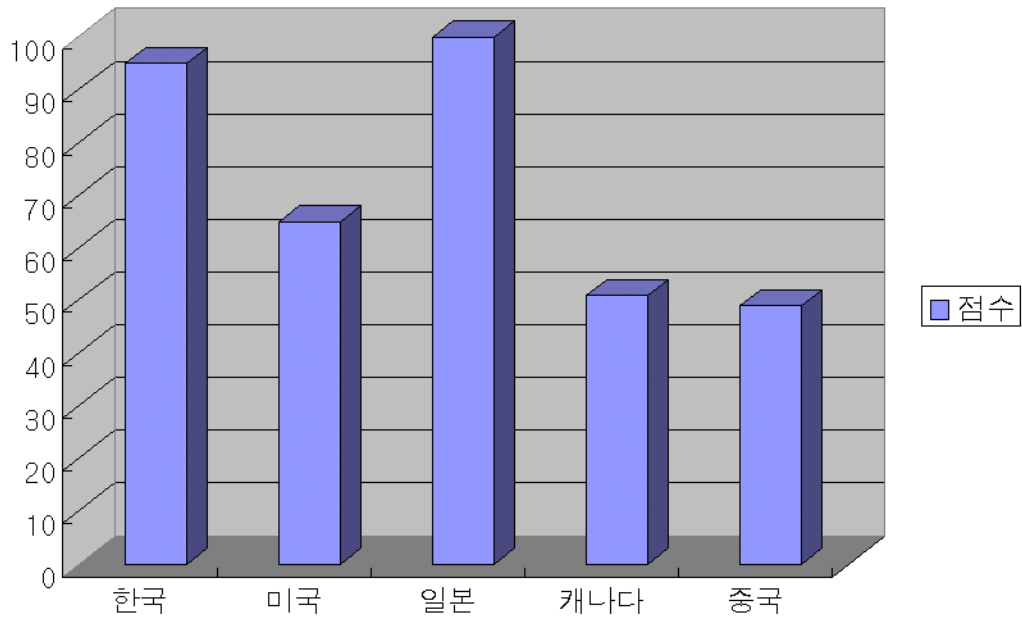
통신시장 환경변화에 대한 시장적응의 신속성을 반영하는 유·무선 대체를 위한 proxy로는 유선전화 대비 무선전화 가입자 비중을 사용하였다. 결과는 크게 대별된다. 인구에 비해 국토가 작은 우리나라와 일본의 경우는 유·무선 대체 추세가 분명하게 나타난 반면, 미국, 캐나다, 중국의 경우는 유·무선 대체의 속도가 상대적으로 낮게 나타났다. 한가지 분명한 사실은 통신시장 발전단계를 고려할 때, 중국에서 나타나는 유·무선 대체의 속도가 미국에 비해 절대적으로는 낮은 수준임에도 불구하고 상당히 빠르게 진행되고 있다는 점이다. 일본을 100점 만점으로 볼 경우, 우리나라가 95점, 미국이

65점, 캐나다가 51점, 중국이 49점 순으로 나타났다.

(단위: 달러)

구분		한국	미국	일본	캐나다	중국
유선전화대비	자료	41	28	43	22	21
무선전화 가입자 비중	점수	95	65	100	51	49

유선전화대비 무선전화 가입자 비중



카. 경쟁력 결정 요인별 점수 종합비교

통신서비스산업의 주요 경쟁력 결정 요인별 평가결과는 아래 [표]와 같다. 이에 의하면 일본은 다른 3개국에 비해 월등히 높은 수준을 보이고 있다. 일본의 경우에는 기술수준, 통신망 고도화 수준, 자본집약도, 생산성, 투자율, 시장적응도 등 주로 효율성 측면에 경쟁력을 유지하는 것으로 분석된다. 반면, 미국은 요금 및 인력운용 차원에서 다른 국가에 비해 경쟁력이 있는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우는 요금 측면에서 일본보다 우세하며, 통신 관련 투자수준과 시장적응도 측면에서 미국보다 우세한 것으로 나타났다. 한편 중국의 경우는 어떠한 경쟁력 결정 요인에 대해서도 최하위에 머물고 있다.

<표 3-1> 경쟁력 결정 요인별 평가점수

구분		한국	미국	일본	캐나다	중국
연간 100 회선당 고장율	점수	11	13	100	17	4
전국 전화보급률	점수	65	100	76	96	11
일반가입자와 기업가입자의 접속료 평균	점수	70	89	9	100	22
시내전화요금	점수	23	69	62	100	8
주회선대비 광대역회선 비율	점수	4	21	100	18	1
총인구대비 정보통신 인력비율	점수	34	100	37	79	11
고용자1인당회선수	점수	90	47	100	58	53
고용자1인당수입	점수	36	49	100	38	9
인구1인당 통신관련투자	점수	63	32	100	47	4
유선전화대비 무선전화 가입자 비중	점수	95	65	100	51	49
종합	평균	52.4	58.5	78.4	60.4	17.2

(2) 법·제도·정책에 따른 비교평가

통신서비스산업의 국가경쟁력을 법제도측면에서 평가하기 위하여 다음과 같은 항목들에 대한 비교분석을 실시하였다. 즉 법·제도 측면의 경쟁력을 평가할 수 있는 기준으로, ① 경쟁활성화의 정도, ② 규제기관의 독립성 여부, ③ 보편적 서비스정책, ④ 요금규제의 완화정도, ⑤ 외자규제의 정도를 고려하였다.

가. 경쟁활성화의 정도

통신서비스시장의 경쟁심화는 시장내 사업자들의 경쟁력을 강화하게 되는 계기가 되고, 이러한 개별 기업의 경쟁력 강화는 종합적인 측면에서 한 국가의 통신서비스산업부문에 대한 경쟁력의 강화로 나타내는 것으로 이해할 수 있다. 경쟁체제로의 전환은 대부분 부가통신, 이동전화, 시외 및 국제전화, 시내전화의 순서로 이루어졌다. 이러한 측면에서 시내전화시장의 경쟁도입을 경쟁환경으로의 진화에 있어서 최종적인 목표점이라고 보고, 시내전화서비스를 제외한 대부분의 서비스에 경쟁을 도입한 단계를 중간단계로 설정하였다.

<표 3-2> 각국의 경쟁활성화 평가

	1단계 (완전독점)	2단계 (경쟁전환 계획)	3단계 (시내전화 외 대부분 경쟁)	4단계 (시내전화 경쟁도입 계획, 대부분 경쟁)	5단계 (완전경쟁)
한국				○	
미국					○
일본			○		
중국		○			
캐나다				○	

이러한 결과를 놓고 각국별 평가를 내려보면 다음과 같다. 우리나라의 경우 1990년대 초반부터 「선경쟁, 후개방」이라는 원칙하에 국제전화시장을 시작으로 무선호출, 이동전화, 시외전화시장에 경쟁을 도입하였다. 그리고, 최종적

으로 1999년 하나로통신의 지역전화시장 진입에 따른 경쟁체제 구축으로 모든 서비스시장의 경쟁체제 전환이 이루어졌다.

미국의 경우 지역전화를 제외한 대부분의 서비스시장은 완전경쟁상태이고, 지역전화시장도 1996년 통신법에 의해 경쟁이 허용된 단계이다. 그러나, 아직 여러 규제적 장벽으로 인하여 실질적인 지역전화시장의 경쟁은 크게 일어나고 있지 않지만, 제도적으로는 완전경쟁단계에 진입한 것으로 평가할 수 있다.

일본은 1985년 통신사업법에 의해서 통신시장에 경쟁을 도입하였다. 그러나 지역전화시장에서의 경쟁관계는 매우 제한적인 상호접속 규정 및 높은 접속료 때문에 시외전화 및 국제전화시장에서의 경쟁도입이 지연되고 있다.

캐나다는 1970년대말부터 일련의 자유화와 경쟁도입정책으로 현재는 전 통신서비스사업분야에 경쟁이 도입되어 있다. 1979년 사설망 및 데이터서비스의 경쟁도입으로부터 시작하여 1984년 이동통신에 복점체제를 통한 경쟁을 도입하였고, 1995년에 4개의 PCS 사업자를 통해 이동통신부문의 완전한 경쟁체제를 구축하였다. 유선부문에서는 1992년 장거리전화시장에 경쟁을 도입하였고, 시내전화도 1994년부터 경쟁을 도입하였으나 아직 경쟁활성화의 정도는 미미한 수준이다.

중국의 경우, 지역전화서비스는 China Telecom에 의한 독점체제가 유지되고 있고, 장거리 및 국제전화부문은 China Telecom과 Unicom간의 복점(아직은 사실상 China Telecom의 독점상태)체제가 이루어졌고, 이동전화부문의 경쟁은 부분적으로 도입되어 있다.

나. 규제기관의 독립성 여부

규제기관의 독립성 여부는 사업자간 공정경쟁 환경조성에 최 전제조건으로, 통신시장내 시장기능의 자율적 운영여부를 결정하는 것이다. 따라서 시장기능의 자율적 운영이 시장 경쟁력을 강화하게 될 것이라는 가정 하에 규제기관의 독립성 여부는 통신서비스산업의 국가경쟁력을 측정할 수 있는 척도가 될 수 있다. 규제기능과 사업기능이 완전한 분리된 독립기관에 의한 자율적인 규제를 목표점으로 설정하고, 반대로 통신서비스부문에 대한 규제기능과

사업기능이 정부기관에 통합되어 있는 형태를 출발점으로 설정하였다. 규제와 사업이 분리되는 되었지만, 정부가 사업부문에 대한 다수의 지분을 보유한 형태를 중간단계로 설정하였다.

<표 3-3> 각국의 규제기관 독립성 평가

	1단계 (규제/사업 통합)	2단계 (규제/사업 분리 계획)	3단계 (규제/사업 외형상 분리)	4단계 (정책/규제 분리)	5단계 (완전독립기관)
한국			○		
미국					○
일본			○		
중국	○				
캐나다					○

이러한 결과에 대한 각국별 평가는 다음과 같다. 우선 우리나라는 통신부문 관련 정책수립과 규제업무를 정보통신부에서 담당하고 있으며, 1992년 3월 정보통신부 산하에 통신위원회를 설립하여 통신사업의 공정한 경쟁환경 조성 및 이용자의 권익보호에 관한 사항을 심의하고 통신사업자간 및 통신사업자와 이용자간의 분쟁을 조정하고 있다. 사업부문에 대한 정부지분은 현재 한국통신에 대해 약 59%를 보유하고 있다.

미국은 1934년 통신법에 의거하여 연방통신위원회(FCC)라는 독립규제기관을 설립하고, 정부부처의 영향을 배제하고 있다. 위원회의 위원은 대통령과 의회의 추천에 의해 의회에서 승인하고 있으며, 예산상의 통제도 의회에 의해서만 이루어졌다. 그리고, 사업자들과의 관계에 있어서도 정부가 사업자 지분을 소유하지 않고 있기 때문에 연방통신위원회는 명실공히 완전한 독립성을 유지하고 있다.

일본은 현재까지 우정성이라는 정부부처에 의해 규제가 이루어지고 있다. 그러나 2001년 1월 1일자로 단행될 예정인 정부조직 개편으로 우정성이 총무성 산하로 편입될 예정이다. 또한 산업전반에 대한 규제기관인 공정거래위원회 또한 총무성 산하로 편입될 예정이다. 이미 분할된 지배적 사업자인 NTT에 대해서도 우리나라와 유사한 수준인 약 58.9%의 지분을 정부가 보유하고 있다. 이러한 점에서 일본은 외견상으로도 독립규제기관을 운영하고

있다고 보기 어렵고, 오히려 현재 시점에서는 규제기관의 독립성은 거꾸로 가는 상황이라고 판단된다.

캐나다에서 통신 관련 규제를 담당하는 기관으로는, CRTC(캐나다통신위원회), Governor in Council, Industry Canada가 있다. 통신관련 정책의 수립은 Governor in Council과 Industry Canada가 담당하고 있고, 규제는 CRTC가 수행하고 있다. CRTC는 행정부와는 독립적인 기관으로 주로 통신사업의 요금협정경쟁과 관련한 통신 전반의 주요 사항을 규제하고 있다.

중국은 1998년 4월 우전부, 전자공업부, 라디오·영화·TV방송부를 통합하여 정보산업부(Ministry of Information Industry: MII)를 별도의 정부기관으로 설립하였다. 기존의 우전부(MPT)가 수행하던 기능들을 흡수한 정보산업부는 통신정책의 수립, 법규 및 규칙의 제정, 계획의 수립, 외국 통신사업자와의 교섭을 담당하고 있다. Telecom China는 MII의 직접적인 통제하에 있다.

다. 보편적 서비스 정책

보편적 서비스란 모든 이용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신서비스를 의미하며, 이러한 보편적 서비스 정책은 통신시장 발전단계 초기에는 국영사업자의 시내전화 부문의 독점력 보호를 위한 제도적 장치로 남용되는 경우가 많은 것이 사실이다. 따라서 보편적 서비스 정책의 이행정도는 한 국가의 통신서비스산업의 공정경쟁 여건을 평가할 수 있는 기준이 된다. 평가는 보편적 서비스를 구현하는 단계에 따라 구분하였다. 보편적 서비스에 대한 개념을 설정하고 실시 시기를 선정하는 것을 중간 단계로 하고, 구체적인 구현방안과 함께 최종적으로 완전한 형태의 보편적 서비스를 제공하는 단계를 최종적인 단계로 설정하였다.

<표 3-4> 각국의 보편적 서비스 정책 평가

	1단계 (개념미설정)	2단계 (개념설정)	3단계 (실시시기 선정)	4단계 (구체적 방안 마련)	5단계 (제도완비, 완전실시)
한국			○		
미국				○	
일본			○		
중국	○				
캐나다				○	

이러한 결과에 대한 각국별 평가는 다음과 같다. 우리나라는 1998년 9월 전기통신사업법에 보편적 서비스제도의 근거를 마련하였으나, 보편적 서비스제도의 실질적 적용을 위한 시행령 및 고시는 현재까지 완료되지 못하였다.

미국의 경우 FCC차원의 제도와 주정부 차원의 제도가 역할에 따라 분담되어 있다. 미국의 보편적 서비스제도는 초기에 고비용지역 보조제도, 저소득층 보조제도 및 학교/의료기관에 대한 보조제도로 구분되어 있었으나, 최근 보편적 서비스에 대한 사업자의 부담증가 등을 이유로 의회에 요구에 따라 하나의 체제로 통합되었고, 보편적 서비스 기금도 22.5억달러에서 12.75억달러로 축소되었다.

일본은 우정성이 1999년 7월까지 우정성 산하의 연구회를 통한 검토작업을 마치고 보편적 서비스 제공을 위한 기금도입의 필요성이나 법개정 등 제도 구체화에 관해서 종합적으로 검토하는 단계이다. 보편적 서비스 기금과 관련한 제도 시행은 2001년 이후가 될 것으로 전망된다.

캐나다는 CRTC Decision 92-12를 통해 보편적 서비스정책을 수립하였다. 이후 CRTC 94-19를 통해 기금 체계를 변경하였고, CRTC 97-42에서는 고비용 지역의 통신서비스에 대한 정책을 수립하였다. 이러한 노력의 결과로 캐나다는 2000년 1월 1일부터 보편적 서비스를 시행하고 있으며, 현재 보편적 서비스의 대상 역무를 확대하기 위한 추가적인 논의를 계속하고 있다.

중국의 경우 아직 보편적 서비스에 대한 개념이 설정되지 않았고, 다만 전화보급 확대를 위한 계획만 존재(도시: 1가정 1전화, 농촌: 행정단위 1전화)한다.

라. 요금규제의 완화정도

요금에 대하여 규제기관으로부터 규제를 받는다는 것은 일정부분 시장을 왜곡하는 결과를 가져오게 된다. 그러나, 통상적으로는 신규사업자의 진입 초기에 경쟁력 배양을 일정기간 보장하여 주기 위하여 활용된다. 요금규제가 완화된다는 것은 시장의 경쟁구도가 어느 정도 정립되었다는 증거이며, 궁극적으로 규제기관의 요금규제는 시장지배력을 가지고 있는 사업자에 의한 약탈적 요금설정을 방지하기 위하여 예외적으로 시행된다.

요금규제를 완화하는 과정은 주로 경쟁환경으로 전환된 서비스시장부터 부분적으로 요금규제를 완화하고, 다음으로는 특정 지배적 사업자들에 대해서만 규제를 하고, 나머지 사업자들의 규제는 철폐하는 단계를 거친 후 최종적으로는 모든 서비스의 모든 사업자에 대해 요금규제를 철폐하는 과정을 거치게 된다.

<표 3-5> 각국의 요금규제/정책 평가

	1단계 (완전규제)	2단계 (규제완화 계획)	3단계 (부분규제: 인가원칙 신고예외)	4단계 (부분규제: 신고원칙 인가예외)	5단계 (완전자유화)
한국				○	
미국					○
일본				○	
중국		○			
캐나다				○	

우리나라의 경우 대부분의 서비스에 대한 요금규제가 철폐된 상태이나, 시장지배력이 있는 지배적 사업자의 서비스, 다시말해 한국통신의 시내/시외/국제전화서비스 및 SK텔레콤의 이동전화/무선호출서비스에 대해서만 정부가 규제하고 있다.

미국은 기본적으로 서비스요금에 대해 직접적으로 규제하지 않고 있다. 다만 접속료에 대한 규제를 통해 간접적으로 요금수준이나 결정방식에 영향을 미친다. 시장지배력을 가지고 있는 서비스에 대한 가격상한규제(Price Cap Regulation)를 실시하고 있는데, 그 대상은 지역전화서비스의 접속료와 AT&T의 장거리통화요금이었다. 그러나, 1995년 장거리통신시장에서

AT&T를 비지배적 사업자로 규정함에 따라 AT&T의 장거리통신서비스도 가격상한규제 대상에서 벗어나 경쟁요금으로 전환되었고, 단지 지역전화사업자의 접속료만 가격상한규제를 받고 있다.

일본의 경우 과거에는 「인가원칙 신고예외」로 인가요금은 공정보수율규제를 적용했는데, 유선전화의 경우 가입비, 기본료, 통화료는 인가대상이었고, 부가서비스와 이동전화의 요금은 신고대상이었다. 1998년 10월 전기통신사업법 시행규칙 개정을 통해 1999년 1월부터 특정전기통신역무를 제외한 모든 통신서비스요금을 신고제로 변경하여 요금정책은 「신고원칙 인가예외」로 전환되었다.

캐나다는 1995년 10월 요금재조정과 함께 요금분리를 실시하였고, 1998년 1월 시내전화시장에 경쟁을 도입하면서 요금상한규제를 실시하였다. 시내전화를 제외한 모든 통신서비스의 요금규제는 완전 자유화되었다.

중국은 통신서비스에 대한 요금규제를 시행하고 있으나, 이동통신부문을 시작으로 현재 경쟁체제로의 전환이 이루어질 것으로 전망되고 요금에 대한 규제도 점차 완화될 것으로 전망된다.

마. 외자유제의 정도

통신서비스부문은 다른 부문에 비해 상대적으로 오랜 기간 외자에 대한 규제를 실시해왔다. 1997년 2월 WTO 기본통신협상이 타결됨에 따라 각 국가별로 외국인투자에 대한 개방일정들을 제시하였다. 외국자본의 유입은 경쟁 확대, 전략적 제휴 등 측면에서 경쟁력 제고에 도움이 되는 측면이 많다. 외자유제의 완화과정은 주로 부가통신부문의 개방으로부터 시작되며, 기간통신부문의 개방이 다음으로 이루어지는데, 국가의 특성에 따라 기간통신부문 가운데 유선부문, 무선부문의 순서로 개방하는 국가가 있는 반면에 반대로 무선부문, 유선부문의 순서로 개방이 이루어지는 국가도 있다. 따라서 모든 서비스부문에 대해 외자유제를 철폐하는 것을 목표점으로 설정하고, 그 중간과정에서의 단계적 개방을 정도에 따라 3단계로 구분하였다.

<표 3-6> 각국의 외자유제정책 평가

	1단계 (완전폐쇄)	2단계 (부가 개방)	3단계 (유/무선 부분 개방)	4단계 (유/무선 일부 완전 개방)	5단계 (완전개방)
한국			○		
미국				○	
일본				○	
중국		○			
캐나다			○		

한국은 기본통신협상 이전에는 무선부문에 한정적으로 외국인 지분을 허용하였지만, 한국통신을 비롯한 유선통신부문에는 외국인 지분소유가 금지되어 있었다. 기본통신협상을 통하여 한국통신(20%)을 제외한 모든 통신사업자들에게 외국인 지분제한이 33%까지 확대되었으며, 경제위기를 거치면서 한국통신 33%, 기타 사업자 49%까지 외국인 지분소유가 허용되어 있다.

미국의 경우 외국인의 지분소유에 대한 규제는 무선부문에 대한 직접투자 20% 제한 밖에는 남아 있는 것이 없다. 규정상으로는 간접투자 방식으로 100%까지 투자가 허용되어 있다. 다만, 간접투자 방식에 의할 경우 25%를 넘는 외국인투자에 대해서는 공익성 심사 규제를 시행하고 있으므로 실질적인 측면에서 미국이 완전한 외자규제를 철폐한 것은 아니다.

일본은 기본통신협상을 통하여 NTT 및 KDD(20%)를 제외한 1종 사업자에 대해 100% 외국인 지분소유를 허용하였다. 추가적으로 1998년에는 KDD에 대한 외국인 지분소유 제한을 철폐함으로써 외자규제는 NTT에 대한 20% 규제만 남아 있다.

캐나다의 경우 설비를 보유한 기간통신사업에는 외국인의 직접적인 투자는 20%로 제한하고 있다. 간접투자를 포함해서는 46.7%까지 허용하고 있다. 그러나, 재판매사업의 경우는 100% 외국인 지분투자를 허용하고 있다. 일부 통신서비스의 경우에만 외국인의 100% 지분보유를 허용하고 있는데, 국제해저 케이블사업은 1998년 10월부터, 고정위성서비스는 2000년 3월부터 이를 허용하였다. 이렇듯 캐나다가 외국인의 지분을 엄격하게 제한하는 것은 미국사업자의 캐나다 통신서비스업체 인수를 막기 위한 것이다.

중국의 경우 부가통신부문의 일부서비스에 대해 외국 자본의 투자를 허용하고 있고, 이동통신부문을 시작으로 해외자본의 유치를 위한 규제완화를 준

비하고 있다. 그러나, 유선부문에 있어서는 신규 경쟁사업자를 중심으로 일부 외국자본을 유치하고 있으나, 아직 중국정부의 실질적인 통제하에 있다.

바. 법·제도·정책 요인별 점수 종합비교

지금까지 법·제도 측면에서 통신서비스부문의 경쟁력을 각 국가별로 살펴본 결과, 단연 미국이 가장 높은 경쟁력을 가지고 있는 것으로 나타났다. 한국과 일본은 대부분의 척도에서 비슷한 수준을 보이고 있으나, 경쟁 활성화의 정도에서 한국이 일본보다 경쟁력을 가지고 있는 것으로 나타났다. 한편 외자규제의 정도에서는 일본이 한국보다 경쟁력이 있는 것으로 나타났다. 그리고, 중국은 아직도 상당부분 정부의 규제 하에 운영되고 있으며, 그 결과 법·제도 측면에서 경쟁력이 비교대상 국가들에 비해 매우 낮은 것으로 나타났다.

[그림 3-1] 각국의 법·제도·정책에 따른 비교평가

	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
경쟁활성화의 정도				한국	미국 캐나다
			일본		
		중국		캐나다	
규제기관의 독립성 여부			한국		미국 캐나다
			일본		
	중국			캐나다	
보편적서비스 정책			한국	미국	캐나다
			일본		
	중국			캐나다	
요금규제의 완화정도				한국	미국 캐나다
				일본	
		중국		캐나다	
외자규제의 정도			한국	미국	일본 캐나다
				일본	
		중국			
			캐나다		

<표 3-7> 각국의 법·제도·정책 요인별 평가점수

	경쟁활성화 의 정도	규제기관의 독립성 여부	보편적 서비스 정책	요금규제의 완화정도	외자규제의 정도	평균
한국	80	60	60	80	60	68
미국	100	100	80	100	80	92
일본	60	60	60	80	80	68
중국	40	20	20	40	40	32
캐나다	80	100	80	80	60	80

주: 점수는 총 5단계로 구분하여 각 단계별로 20점을 가산하여 배분

IV. 통신서비스 시장개방의 경제효과¹⁹⁾

1. 개요

최근의 정보통신 부문의 발전과 전략적인 중요성 부각에 힘입어 통신서비스 산업은 국제적인 통신사업자간의 제휴·인수·합병 등의 추세를 보여주고 있는 산업이다. 우리나라의 통신서비스 산업은 앞장에서 살펴본 바와 같이 성장과 품질 측면에서 급속한 발전을 이루어 왔으며, 타 산업에 비하여 다른 나라와의 비교에 있어서도 크게 뒤지지 않고 있는 산업이라고 할 수 있다.

최근 WTO 뉴라운드 논의와 더불어 통신서비스 산업의 개방화가 주요 이슈가 되고 있는데 이러한 측면에서 통신서비스 시장개방의 경제효과 논의는 중요한 의의를 지닌다.

이러한 시장개방의 경제효과는 일반균형계산(CGЕ) 모형을 통하여 분석될 수 있는데 최근의 연구로는 Brown et al. (1995), Markusen, Rutherford and Tarr (1999), 김준동, 강인수(2000), Verikios and Zhang (2000) 등을 들 수 있다.

Brown et al. (1995)는 외국인의 지분확대 등을 통한 투자(foreign portfolio)가 국가간 서비스 교역에서 중요한 역할을 담당한다는 모형을 설정하였고, Markusen, Rutherford and Tarr (1999)는 서비스산업에 대한 직접투자(FDI)를 모형화하였다. Verikios and Zhang (2000)은 서비스교역의 다자간 자유화 효과를 FDI를 통하여 분석하고 있다. 한편 우리나라의 경우 김준동·강인수(2000)는 서비스 산업의 개방효과를 CGЕ모형을 통하여 분석한 바 있다.

본 장에서는 통신서비스 시장개방의 거시경제적 효과를 CGЕ모형을 통하여 2004년을 기준으로 일정한 가정 하에서 정량적으로 분석하고자 한다.

이를 위하여 2절에서는 본 장에서 활용하고자 하는 일반균형계산모형의 개요를 소개하고 이를 통한 우리경제에 대한 기본예측을 제시하며, 3절에서는 이러한 경제 예측치에 추가되는 시장개방의 경제효과를 정량적으로 분석한다.

19) 본 장을 작성하는데 도움을 주신 경성대학교 문석웅 교수에게 저자들은 감사를 드린다.

2. CGE 모형과 우리경제의 예측

(1) 모형의 소개

본 연구에서 이용하는 CGE모형인 KISDI-GEM의 원형은 Horridge et al. (1993)류의 ORANI-F모형이다. KISDI-GEM은 ORANI-F 모형을 한국의 투입산출표 구조에 맞도록 변수들을 가감하고, 특히 공급함수를 수출주도형의 한국경제 특징에 부합하도록 수정한 모형이다. 또한 여러 가지 함수들의 수평 또는 수직이동을 나타내는 전이변수(shift variable)들과 자본축적 방정식을 Dixon류의 MONASH 모형에서 부분적으로 취하여 시뮬레이션을 더욱 신축적으로 할 수 있도록 하였다.

본 모형에서 주요 골격을 형성하는 민간부문의 수요 공급방정식들은 이윤극대화 또는 비용최소화, 효용극대화 등 최적화문제들의 해에서 도출되며, 전통적인 신고전학과 미시경제학의 기본가정을 따르고 있다. 경제주체들은 가격수용자들이며, 생산자들은 순수이윤의 획득이 불가능한 경쟁적 시장에 있다. 이러한 정태적 요소들에 덧붙여 기업의 자본재, 순대외부채와 같은 스톡의 값들은 시간이 경과하면서 투자, 감가상각 그리고 무역수지 등의 플로우와 연결되는 축적관계를 갖는다. 이로부터 모형을 이용한 업데이트시뮬레이션과 예측시뮬레이션이 가능하도록 되어 있다.

본 모형은 1산업 2상품 생산체제를 설정하고 있다. 즉 산업별 생산재화는 국내재와 수출재 2가지의 CET(constant elasticity of transformation) 함수가 된다. 각 산업에서 생산물의 구성은 CET생산함수의 제약아래 복합재생산(commodity composites, 국내판매용+수출용)의 총수입 극대화에 의하여 이루어진다. CET생산함수는 생산변환 파라미터가 CES(constant elasticity of substitution) 함수의 대체파라미터와 비교할 때 그 부호가 정반대라는 점을 제외하고는 모든 점에서 동일하다.

한편 투입 쪽에서 보면 각 산업은 여러 가지 중간투입재화들과, 본원요소들, 기타비용 등이 일정 비율로 결합되는 레온티에프 생산함수를 구성하고 있다. 그러나 투입요소별로 보면 중간투입재는 국내재 그리고 국내재와 대등한 수입재화의 복합재로서 두가지 재화간에 대체가 가능한 CES함수이다. 요소수

요 역시 여러 가지 본원적 요소들에 대한 결합수요로서 토지, 자본 그리고 노동의 CES집계함수이다. 모든 산업들이 이처럼 공통적인 생산구조를 갖고 있지만 요소간 결합비율과 행태 파라미터들은 산업에 따라서 다를 수 있다. 중간재투입에 대한 수요는 수입재는 국내재와 불완전 대체관계에 있다는 아밍턴(Armington) 가정을 따르고, 각 산업은 수입재와 국내재의 복합투입의 총비용 최소화를 추구한다.

투자재에 대한 수요 방정식은 투자가의 두 단계 비용최소화 문제의 해로부터 얻게 되는데, 먼저 자본재생산은 각종 복합투자재를 이용하는 레온티에프 생산함수이다. 따라서 레온티에프 생산함수의 제약하에서 비용이 최소화되도록 각 복합투자재에 대한 수요가 결정된다.

한편 가계부문의 수요구조는 투자수요의 구조와 대동소이하다. 단지 차이점은 가계의 효용함수는 복합재에 대한 수요가 레온티에프 함수가 아닌 Stone-Geary 함수로 집계된다는 것이다. 효용극대화에 의하여 복합재의 수요가 정해지면, 각 복합재중에서 국내재와 수입재의 구성은 CES함수에 의해서 결정된다.

이 이외에도 본 모형에는 수출수요 방정식, 소비자 가계의 효용함수, 최종수요와 마진서비스에 대한 수요, 가격체계와 간접세, 여러 가지의 집계변수를 비롯하여 각 시장의 균형방정식, 그리고 수익률, 투자와 자본축적 관계 등을 서술하는 방정식이 있어서, 모형은 모두 9,249개의 방정식과 6,293개의 변수로 구성되고 있다. 또한 본 모형은 우리 경제를 <표 4-1>과 같이 33개 산업으로 분류하여 분석하고 있으며 그 중 25번째 산업이 분석대상인 통신서비스 산업이다.

<표 4-1> KISDIGEM에서의 산업분류표

C1. 농림수산물	작물, 축산 및 양잠, 농업서비스, 임산물, 수산물
C2. 광산품	석탄, 석유 및 천연가스, 금속광석, 비금속광물
C3. 음식료품	육류 및 낙농품, 수산가공품, 정곡 및 제분, 제당, 빵·과자 및 국수류, 기타 식료품, 음료품, 담배
C4. 섬유·가죽제품	섬유사, 섬유직물, 섬유제품, 의복 및 장신구, 가죽 및 모피제품
C5. 목재·종이제품	목재 및 나무제품, 목재가구, 펄프 및 종이
C6. 인쇄,출판 및 복제	신문, 출판, 인쇄, 기록매체 출판 및 복제
C7. 석유·석탄 제품	석탄제품, 나프타, 연료유, 기타 석유제품
C8. 화학제품	유기화학 기초·중간제품, 합성수지 및 합성고무, 무기화학 기초제품, 화학섬유, 화학 비료 및 농약, 의약품 및 화장품, 기타 화학제품, 고무제품, 플라스틱제품
C9. 비금속광물제품	유리 및 도자기, 시멘트 및 콘크리트제품, 기타 요업 및 토석제품
C10. 제1차금속	선철 및 조강, 철강1차제품, 비철금속괴 및 1차 제품
C11. 금속제품	건설용 금속제품, 금속제 용기, 공구 및 철선 제품
C12. 일반기계	엔진 및 터빈, 일반목적용 기계 부품, 산업용 운반기계, 공조 및 냉온장비
C13. 전기·전자기기	발전기, 전동기, 전기변환장치, 기타 전기장치, 가정용 전기전자기기
C14. 전자기기부분품	전자표시장치, 반도체, 기타 전자부분품
C15. 영상, 음향 및 통신기기	음향기기, 기타 영상·음향기기, 유선 및 무선통신, 방송장비
C16. 컴퓨터 및 사무기기	컴퓨터 및 주변기기, 사무용 기기
C17. 정밀기기	의료 및 계측기기, 광학기기, 시계
C18. 수송장비	자동차, 기타 수송기계
C19. 가구 및 기타 제조업제품	가구, 장난감 및 운동용품, 기타 제조업제품
C20. 전력, 가스 및 수도	전력, 도시가스, 열공급업, 수도
C21. 건설	건축 및 건축보수, 토목건설
C22. 도소매	도소매
C23. 음식점 및 숙박	음식점, 숙박
C24. 운수 및 보관	철도, 도로, 수상 및 항공운송, 운수보조서비스, 하역, 보관 및 창고, 기타
C25. 통신	기간통신, 부가통신
C26. 방송	비영리 방송, 산업방송
C27. 금융 및 보험	금융 및 보험
C28. 부동산	부동산
C29. 사업서비스	사업서비스
C30. 공공행정 및 국방	공공행정 및 국방
C31. 교육 및 보건	교육 및 연구, 보험·보건 및 사회보장
C32. 사회 및 기타 서비스	음식점 및 숙박, 사회서비스, 기타서비스
C33. 기타	사무용품, 가계외 소비지출, 분류불명

(2) 업데이트 시뮬레이션과 예측 시뮬레이션

흔히 과거경제의 추정 시뮬레이션(historical simulation) 또는 업데이트 시뮬레이션(update simulation)으로 알려진 시뮬레이션 기법은 CGE모형을 이용하여 오래된 데이터베이스를 최근의 경제정보들이 반영되어 있는 최신 데이터베이스로 전환시키는 방법을 가리킨다.

본 연구에서는 기본 데이터베이스로 1995년도의 산업연관표를 사용하는 데 이를 이용하여 2004년까지의 우리경제를 예측하는 것에는 한계가 있다. 우리 경제는 주지하는 바와 같이 1997년과 1998년 소위 IMF 구제금융기간을 통하여 급격한 구조변화를 겪었으며, 현재까지도 그 영향을 받고 있다고 보여진다. 이러한 이유에서 1995년과 1998년까지의 거시경제 정보를 이용하여 창출된 1998년도의 추정 산업연관표를 기본 베이스데이터로 삼고 다음과 같은 거시경제변수의 가정하에서 예측시뮬레이션을 함으로써 2004년도의 추정 산업연관표를 창출한다.

우선 <표4-2>에서 보듯이 1998년에서 2004년까지 우리경제의 연평균 3.5% 정도의 소비자물가상승율(총 22.9%)을 기록한다고 가정한다. 또한 국제수지 측면에서 원달러환율이 연평균 2.4%(총 15%) 하락하여, 2004년에는 6조원 정도의 무역수지 흑자를 기록한다고 가정한다. 이는 약 50억불 정도의 흑자를 의미하고 있다. 평균자본수익율은 10.8% 정도 증가하고(총 85%), 통신부문 명목투자는 매년 약 27% (총 320%) 정도 증가한다고 가정한다.

<표 4-2> 주요 거시경제변수 가정치

경제변수 (변수이름)	1998년 대비 2004년 변화율(%)
소비자물가지수(p3tot)	22.9
원달러환율(phi)	-15
무역수지적자 증가액	63,235,360
자본평균수익율(r1cap_i)	85
통신산업의 명목투자 증가율 (w2tot 25)	320

이러한 가정하에서 2004년까지 우리경제의 연평균 실질 경제성장률 예측치

는 5.6%(기간 중 총 변화는 39.2%)가 되는데, 우리 경제가 1999년에 10%에 가까운 경제성장률을 기록한 점을 감안하고 2001년 이후 우리경제의 장기 침체를 예상할 때, 비교적 당위성을 갖는 예측치라고 할 수 있다. 이 경우 <표 4-3>에 있듯이 2004년의 국내총생산은 722조원 규모가 된다. 이러한 2004년의 경제 전망 하에서 시장개방 효과가 경제 전반에 어떠한 영향을 주는지 분석하게 된다.

<표 4-3> 과거 및 2004년 지출국민소득 실적 및 전망

(단위, 10억원)	1990년	1995년	1998년	2004년
국내총생산	183,419.7	388,688.3	462,927.9	722,322.4
민간소비	96,774.3	203,002.7	238,731.3	443,129.4
투자	66,935.1	143,427.6	95,953.1	164,342.6
정부지출	18,139.2	37,750.9	50,699.4	71,638.8
재고	1,922.3	6,959.0	8,308.3	37,211.7
수출	53,154.8	113,852.4	217,755.8	257,164.1
수입	-53,506.0	-116,304.2	-148,520.4	-251,164.2

주: 1990년부터 98년까지는 실적, 2004년은 전망

3. 시장개방의 효과 분석

(1) 시장개방의 시나리오

시장개방은 해외 투자자금의 유입과 선진경영기법의 도입 등으로 인한 대상국 경제의 활성화 등을 가져올 것으로 예상되나, 기업의 경영권 이전과 이윤의 과도한 송금 등으로 인한 부정적 영향에 대한 우려 또한 존재한다. 하지만 일반적으로 관련 문헌에서는 시장개방 관련 경제현상에 대한 몇가지 공통적인 시나리오가 있다. 본 연구에서는 외국인의 국내 통신사업자의 지분 확대가 경제에 미치는 영향을 분석함에 있어 대체로 다음과 같은 시나리오를 가정하고 이를 CGE모형에 적용시켜 분석하고자 한다.

첫째, 시장개방은 대상 산업의 자본의 평균수익율(average return to capital)을 증가시킨다는 점이다. FDI를 포함하는 CGE모형을 제시하여 서비스 시장개방의 효과를 분석한 Verikios and Zhang (2000)은 사업체 설립(establishment)에 대한 장벽을 국내외 자본에 대한 세금으로 모델링한다. 곧

이러한 세금은 자본의 정상수익(normal returns to capital) 위에 렌트로서 존재하며 FDI에 대한 장벽제거는 자본비용의 감소를 의미하는 것이라고 가정하였다.²⁰⁾

둘째, 시장개방은 투자의 효율성을 증가시키는 효과가 있다고 가정한다. 일반적으로 외국인 투자에는 사업의 경영을 위한 직접투자, 경영권 인수를 염두에 둔 자본의 참여, 전략적 제휴 등을 위한 투자지분의 확보, 또는 투기적 목적에 의한 투자 등을 들 수 있을 터인데 마지막 경우를 제외하고는 해당 부문의 투자의 효율성이 제고로 이어지는 경우가 많다.

예컨대 자본참여가 이루어진 경우 통상적으로 투자 주체는 피투자기업의 이사회에 참여하여 투자의 효율성 등에 대한 감시기능 등을 행한다. 우리나라의 경우에도 영국 BT의 LG텔레콤에 대한 지분 참여, 캐나다 BCI와 AIG의 한솔PCS에의 지분 참여 등을 통하여 자본을 조달, 시설투자 등에 활용하였으며 이 경우 외국인 대주주가 주요주주는 해당법인 투자의 수익성을 감시한 바 있다.

세번째, 통신시장 개방이 외국인 투자한도의 확대로 표출되었을 때 우리는 외국투자자들의 투자가 실질적으로 이루어지고 이를 통하여 전반적으로 시설투자의 확대가 수반된다고 상정하기로 한다. 이는 다소 논란의 여지가 있겠으나, 실제 기업이 시설투자 자금등을 확보하기 위하여 보유지분의 일부를 해외에 매각하는 경우가 많기 때문이다.

(2) 외부충격의 설정

앞서의 논의를 정량화된 충격으로 표시하기는 쉽지 않은 작업이나 우리는 다음과 같이 충격을 설정하기로 한다. 첫째, 자본의 수익율 (r_{1cap_i})에서는 1998년에서 2004년까지 85%에서 95.6%로 동기간 중 12.5% 정도 증가한다고 가정한다. 둘째, 외국인의 자본참여로 인한 투자의 효율성을 위하여는 투자재의 기술변화를 나타내는 변수인 a_{2tot} 을 사용한다. a_{2tot} 는 마이너스의 값을 취할 때 투자 절감효과가 있어 즉 투자의 효율이 증가하게 되어 있다. 여기서 우리는 통신의 투자효율이 연평균 3.8% (총 25%) 정도 증가하는 것으로 가정하기로 한다. 마지막으로 통신서비스 투자의 증가 규모로 명목

20) Verikios and Zhang (2000) p.9.

투자증가율인 $w2tot$ 를 이용하는데 320% 정도에서 380% 정도로 연평균 약 18.8% 정도 증가하는 것을 가정하기로 한다. <표 4-4>는 이러한 외부충격의 크기를 정리한 것이다.

<표 4-4> 시장개방 모형화를 위한 외생변수 충격의 규모('98-'04)

	변수이름	기본예측에 서의 충격	시장개방에 서의 충격	시장개방충격 의 연평균 증 가율
자본의 평균수익율	rlcap_i	85	95.6	12.5
투자의 효율화 정도	a2tot 25		25	3.8
통신산업 투자액	w2tot 25	320	380	18.8

종합하면 이 시나리오는 “통신시장의 대외개방은 자본의 평균수익율의 증가를 가져오고 아울러 이러한 평균수익율 증가는 통신산업에의 명목투자액 증대를 유발하며, 또한 통신부문 투자의 효율화는 통신부문의 투자액인 $x2tot$ 를 증가시키는 효과가 있다”로 요약될 수 있다. .

(3) 경제 파급효과

이러한 시나리오의 경제효과로 우선 통신서비스 부문 투자 확대에 의하여 통신서비스 산업 투자에 사용되는 투자재 관련 산업의 생산이 증가할 것을 추론할 수 있다. 2004년의 예측 산업연관표를 이용하여 보면,

<표 4-5> 시장개방으로 2004년까지 통신서비스 산업에서 추가로 구입하는 투자재

(단위: 십억원)

순위	산업	국산	수입재	합계
1	C15. 영상, 음향 및 통신기기	936.6	65.2	1,001.9
2	C16. 컴퓨터 및 사무기기	151.8	248.1	400.0
3	C21. 건설	143.9	0	143.9

통신서비스 산업이 사용하는 투자재는 C15. 영상, 음향 및 통신기기, C16. 컴퓨터와 사무기기, C21. 건설 등이다. 시장개방효과로 인하여 추가적으로 통신산업에서 구매되는 각 부문의 생산액을 살펴보면 <표 4-5>에 나와있는 바와 같이 C.15에서 약 1조원, C. 16에서 4000억원, C.21에서 1440억원 정도이다.

한편 산업의 생산활동 측면에서 보면 우리는 통신산업 투자 증대로 동 산업의 생산이 증가되고 투자재 산업의 생산도 증가될 것으로 예상할 수 있다. 부가가치의 증대를 나타내는 x1tot 변수를 통하여 이를 살펴보면 <표 4-6>에서와 같이 C.15의 산업생산이 2004년까지 3.9% 증가하고, C.25인 통신서비스 산업이 2.8%의 증가를 보이는 것을 알 수 있다.

<표 4-6> 시장개방으로 인한 부가가치 증가효과 ('98-2004)

(단위: %)

순위	산업	예측	시장개방 후	증가분
1	C15. 영상, 음향 및 통신기기	94.9	98.7	3.9
2	C25. 통신	70.6	73.5	2.8

이상의 산업별 효과로 인하여 통신시장 개방에 따른 실질 GDP증가율은 '98년부터 2004년까지 기본예측치 39.2%보다 약 2.4% 정도 증가한 41.6%가 되는 것으로 나타났다. 고용은 거의 증가하지 않으며, 소비자 후생은 180.6%에서 182.9%로 증가하는 것으로 나타난다. 총투자는 통신산업의 명목투자 증가 등에 힘입어 2.8% 정도 증가하며, 투자 가격지수는 2.7% 감소하는 것으로 나타난다. GDP의 항목인 소비지출은 거의 변화를 하지 않는 것으로 나타나며 무역수지 흑자규모는 외생적으로 주어졌기 때문에 GDP의 증가는 주로 투자 증가에 기인한 것으로 보여진다. 마지막으로 주어진 가정하에서 1998년 및 2004년 예측 산업연관표로 부터 구한 통신부문 투자액 증가분은 약 1조 7천억원으로 추정되었다.

<표 4-7> 통신시장개방의 거시경제효과 ('98-'04)

(단위: %, 십억원)

	변수이름	기본예측	시장개방시	차이
실질 GDP	x0GDPexp	39.2	41.6	2.4
고용	a2tot 25	16.6	16.7	0.1
소비자 효용	utility	180.6	182.9	2.3
총투자	x2tot_i	41.6	44.4	2.8
투자가격지수	p2tot_i	21.0	18.3	-2.7
소비	x3tot	51.0	51.3	0.3
통신부문 투자액		11,841	13,562	1,720

4. 맺음말

본 연구에서는 CGE모형을 이용하여 1995년 산업연관표에 기초하여 업데이트된 '98년의 산업연관표를 바탕으로 2004년까지의 기본 경제예측을 실행하였다. 그리고 이를 기반으로 하여 통신서비스 시장개방의 파급효과를 분석하고 있다.

통신시장 개방에 대하여 투자수익율 증가, 통신부문 투자 효율성 증대, 통신부문 투자 증대 등에 대한 가정 하에서 파급효과를 측정된 결과, 통신부문 투자액 증가분은 약 1조 7천억 정도로 추정되었고, 이러한 투자 증대는 주로 통신기기 산업과 통신서비스 산업의 생산 증대를 가져올 것으로 나타났다. 이와 같은 산업의 생산증대 효과 등에 힘입어 국민소득은 6년간 약 2.4% 정도 증가하며, 소비자 후생도 2.3% 정도 증대할 것으로 보여졌다.

결론적으로 통신시장 개방은 본 장에서 설정한 가정하에서 국민경제에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데 향후 이러한 가정의 타당성에 대한 보다 심도있는 논의가 필요할 것이다.

V. WTO 뉴라운드 통신협상 대응전략

1. 시장개방에 대한 전향적·비판적 시각의 동시 수용

1990년을 전후하여 우리나라는 통신시장개방과 관련하여 미국과의 양자협상, 그리고 같은 시기에 다자간 진행된 UR협상을 통하여 부가통신서비스시장의 전면개방을 단행한 바 있다. 당시 국내에서는 부가통신서비스시장의 개방은 통신서비스시장에서 국내 사업자의 존립을 매우 어렵게 하거나, 아예 시장전체를 외국사업자에게 내 줄 가능성이 있다는 목소리가 높았다.

경제학적으로 말한다면, 이는 국내 사업자의 경쟁기반이 전무하거나 매우 취약한 상태에서는 정책적 보호가 있어야 한다는 소위 ‘유치산업보호론’에 근거한 주장이다. 당시로서는 부가통신서비스의 개념조차가 불확실한 상태에서 해당 시장을 개방하는 것이 매우 어려울 수밖에 없었을 것이라는 사정도 수긍이 간다. 그러나 결과는 예상과는 달리 부가통신서비스시장의 활성화로 가져왔다. 다시 말해, 부가통신서비스시장 개방이라는 정책적 결정은 성공작이었다고 볼 수 있다.

1994년 5월부터는 통신서비스시장의 거의 대부분을 차지하는 기본통신서비스시장에 대한 개방협상이 UR 후속협상으로 이후 3년 가까이 추진되었다. 그 과정에서 표출된 국내의 의견은 일부를 제외하고는 대개 시장개방에 대해 부정적이었다고 짐작할 수 있다. 일반적으로 시장개방이 가져올 수 있는 서비스 가격인하 및 품질향상 등 긍정적인 효과보다는 기존사업자의 시장점유율 하락 및 가격인하에 따른 매출규모 등 부정적인 효과를 더 크게 보았기 때문이라고 할 수 있다.

정부 입장에서는 통신서비스가 경제전반에서 차지하는 전략적 중요성과 통신주권의 문제를 고려할 때, 선불리 시장개방을 추진하는 것이 정책실패라는 오명을 낼 수도 있는 우려도 가졌던 것이 사실이다. 그러나 정책당국의 ‘점진적 자유화’라는 철학에 기초하여 기본통신협정의 양허사항을 단계적으로 시행하여 왔으며, 그 결과는 통신서비스산업이 외국에 넘어간 것도 아니고, 통신정책 추진을 위한 우리정부의 고유권한이 외국정부에 넘어간 것도 아니다. 제한적이기는 하지만, 통신서비스시장에서 경쟁 활성화 및 이용자

편익의 증가를 맛보고 있다.

결론적으로 말하여, 통신서비스시장의 개방은 현재까지 우리가 기대하던 긍정적 효과를 어느 정도 달성하였다고 보는 것이 그리 틀린 판단은 아닌 것 같다. 그렇다면 과연 뉴라운드 통신협상을 통하여도 우리에게 혜택이 부작용보다 클 것인가라는 질문을 던지지 않을 수 없다. 물론 전세계적인 추세는 시장자유화라는 사실에 대해서는 공감하지만, 이와 관련하여 크게 두가지 점을 짚고 넘어갈 필요가 있다.

첫째, 국내 통신서비스시장의 개방이 이루어진 것은 사실이지만, 아직까지 외국정부 및 외국사업자가 지대한 관심을 갖는 '외국인이 국내 통신망 및 통신서비스를 소유 또는 통제할만한 수준'까지는 개방이 이루어지지 않았다는 점이다. 이는 다른 아닌 외국인에 대한 과반수 이상의 지분소유 허용이다. 한국통신을 제외한 기간통신서비스 사업에 대한 외국인 지분소유는 현재 49%까지 허용된 상태이기 때문에 수치상으로 본다면 매우 근소한 차이밖에 없는 것이다. 그렇지만, 외국인이 이사, 감사를 선임하며 사업추진에 강력하게 의사를 반영할 수 있는 기준치인 50% 이상에는 모자라는 것이다. 이러한 관점에서 뉴라운드 통상협상에서 주요국들이 제기할 것으로 예상되고 현재까지 외국정부 및 외국사업자에게 초미의 관심사로 확인되어온 50% 이상의 외국인 지분소유가 허용될 경우에는 과거와는 다른 시장구도가 형성될 가능성을 배제할 수 없기 때문에 매우 신중한 접근이 필요하다.

둘째, 시장자유화가 궁극적으로 경쟁력 강화 및 소비자 혜택을 가져오는 것은 사실이지만, 시장자유화가 무비판적으로 좋다는 논리는 재고할 필요가 있다는 점이다. 이는 통신서비스시장의 자연독점성과 관련이 있다. 흔히 통신서비스산업이 과거에는 자연독점적인 특징을 갖고 있어 국가독점이 정당화되어 왔으나, 최근에는 기술발전으로 경쟁도입 및 시장개방이 가능해졌다고 한다. 그러나 분명한 것은 통신서비스산업의 속성상 자연독점성이 완전히 사라지는 것이 어렵다는 것이다.

또한 시장자유화를 바라보는 시각이 단지 경제의 효율성에 보탬이 되기 때문에 좋다는 개념이서는 앓된다. 통신서비스산업은 공익재 산업으로서 공공의 이익이 중요한 산업임에는 변함이 없으며, 단지 정부의 직접적인 규제보다는 시장 매커니즘을 도입하는 방식이 더 효율적이라는 수단의 차이가 있

을 뿐이라는 점에 유의해야 한다. 공익성이라는 목표를 차질없이 추진할 수 없는 경우의 시장개방은 반드시 재고되어야 한다. 물론 외국사업자가 국내 통신사업자의 지분을 과반수 보유한다고 하여 반드시 공익성 유지가 문제된다는 형식논리에 빠질 필요는 없지만, 최소한 시장개방에 앞서 공익성 문제를 점검해 보아야 한다는 말이다. 통신서비스시장의 자유화가 가장 진전된 국가인 미국의 경우에도 통신서비스의 공익성 유지에 대해서만큼은 전통적으로 매우 민감하며, 종종 통상마찰을 불러일으키기도 한다.

통신시장 자유화는 거부할 수 없는 전세계적인 추세이며, 뉴라운드 통신협상이 우리의 목전에 있다. 이에 따라 각국의 통신서비스산업은 조만간 또 한번의 급격한 시장구조 변화를 맞이하게 될 것이다. 우리나라의 경우에도 이러한 추세로부터 자유로울 수 없는 것이 사실이지만, 시장자유화를 추가적으로 진전시키기에 앞서 우리 제도에 대한 점검은 필수적이며 통신서비스산업의 전략적 중요성 및 공익성에 대한 배려가 전제되어야 할 것이다.

2. 시장개방의 질적 심화에 대한 적절한 대비

통신서비스시장은 다른 서비스분야에 비해 국내적으로는 시장자유화가 빠르게, 그리고 성공적으로 진전된 분야로 손꼽히고 있다. 이는 한편으로 과거 정부가 수 차례에 걸쳐 의욕적으로 통신시장 구조개편을 추진한 결과로서 얻어진 것으로 판단할 수 있다. 다른 한편으로는 주요 선진국들이 경쟁력을 갖는 대표적인 관심분야가 통신서비스이고, 우리나라 통신서비스시장의 규모나 성장가능성이 높기 때문에 시장개방 협상에 빈번히 노출된 결과로서 얻어진 것이기도 하다. 여하튼, 우리나라 통신서비스시장은 외국인 지분소유가 상당히 허용된 상태이고, 시장진입 이후의 규제제도도 어느 정도 정비된 상태이다.

이러한 관점에서 혹자는 통신서비스분야야 말로 뉴라운드 협상이 추진되더라도 추가개방의 압력이 별로 없을 것이라고 예측하기도 한다. 특히 IMF 경제위기 이후 단행된 자발적 자유화 조치를 협상카드로 활용할 수 있다는 견해를 보이기도 한다. 그렇지만, 추가적인 개방의 필요성은 이미 기본통신협상 기간 중에도 있었고, 자발적 자유화 조치 이후에도 주요국으로부터 수

없이 제시되고 있다. 혹자는 통신서비스분야야 말로 시장개방 압력을 앞장 서서 수용함으로써 다른 서비스분야에 대한 시장개방 압력을 완화시킬 수 있는 완충지대의 역할을 해야 한다는 견해를 펼치기도 한다. 하지만, 중요한 것은 현재까지의 시장개방의 정도를 산업별로 비교하여 추후 산업별 개방의 정도를 결정하는 단순 논리를 펼치는 것보다는 경험적인 검증의 절차를 거쳐 정책적으로 필요하다면 통신서비스를 포함한 모든 산업분야에서 과거 개방의 여부와 관계없이 좀더 적극적이고 전향적인 입장을 견지하는 태도일 것이다.

뉴라운드 통신협상은 이제까지의 협상과는 차원을 달리하여 진행될 것으로 보인다. 과거의 협상이 주로 시장진입 과정에 개재된 무역장벽의 완화 차원에서 진행되었다면, 새로운 협상은 시장진입관련 무역장벽의 완전 해소 및 시장진입 이후의 유효한 경쟁을 뒷받침할 수 있는 실질적인 경쟁규칙 마련에 주력할 것으로 보인다. 다시 말해, 협상참여국 가운데 적어도 주요국 및 관심대상국 상호간에는 현재까지의 시장개방을 질적으로 심화하기 위한 협상과정을 거칠 것으로 보인다. 대표적인 예가 과반수 이상의 외국인 지분소유 허용과 주요 규제원칙의 철저한 이행 등을 들 수 있다. 이러한 점에서 개방압력은 포괄적이기보다는 외국사업자의 시장진입에 꼭 필요한 사안에 대하여 집중될 가능성이 높으며, 주요 규제원칙의 이행과 관련하여서는 소모적이며 합의도출이 어려운 다자협상에 의존하기보다는 양자협상을 병행하여 추진될 것으로 예상된다. 이러한 점에서 최근 미국과 일본간의 양자협상이 시사하는 바는 크다. 비록 뉴라운드 통신협상이 아직 본격화된 것은 아니지만 미일간 양자협상은 뉴라운드 통신협상의 방향을 예측하기에 충분하다. 양국간 현안은 주로 NTT 민영화, 접속료 인하 및 규제기능의 독립성 확보에 집중되어 있다. 한마디로 외국인 지분소유 규제 완화 등 수량적인 제한보다는 공정한 경쟁여건의 심화에 초점이 맞추어져 있다.

우리나라의 경우에 앞서 분석한 결과에 의하면 법·제도·정책관련 경쟁력은 일본과 크게 다르지 않다. 오히려 외국인 지분소유와 관련하여서는 일본에 비해 외견상으로 진전된 상태가 아니다. 다시 말해, 개방압력은 외국인 지분소유의 전면허용과 특정한 법·제도·정책에 대한 규제완화를 동시에 요구받을 것으로 예상된다. 전자와 관련하여 우리에게 특히 고민거리가 될

수 있는 점은 우리나라 통신사업자의 경쟁력이 아직은 열세라는 점과 회사 규모가 작다는 점에서 외국자본 공세에 효과적으로 대처하기에 취약하다는 사실이다. 특히 외국인 지분소유 한도를 일단 확대하고 나면, 외국자본을 선별적으로 수용하는 제도적 장치가 없다는 점에 대해서는 철저한 대비가 요망된다.

3. 주요현안별 정책대응방안

(1) 외국인 지분소유

1997년 2월 WTO기본통신협상이 타결되고 1998년 2월 발효됨에 따라 우리나라는 협상 시 양허한 개방내용에 맞추어 국내법을 개정하여 1998년 1월부터 시행하였다. 우선 기간통신사업자에 대한 외국인 지분제한 완화에 따라 주식 매입을 통한 외국사업자의 진입이 이루어지게 되었으며, 별정통신서비스 허용을 통해 통신서비스의 자유화가 가속화되었다. 일본의 경우 현재 주요사업자인 NTT에 대한 20% 외국인 지분소유 제한만 있으며, 그 이외에는 별정, 기간의 구분 없이 100% 지분 인수 및 현지법인 설립이 가능하도록 개방되었다. 우리나라의 경우 최종 양허내용은 기간통신사업자에 대한 외국인 지분소유 제한을 2000년까지 33%, 2001년부터 49%로 확대하는 것이었으나, IMF 경제위기를 거치는 과정에서 외자유치 및 규제완화 측면에서 기간통신사업자에 대한 외국인 지분보유 한도를 1999년 7월부터 49%로 조기 확대하였다.

별정통신사업에 대한 외국인 지분소유의 경우 1999년부터 49%까지 허용된 상태이고, 2001년부터는 완전개방이 이루어질 예정이다. 한국통신에 대한 외국인 지분소유 제한은 1998년 9월 중순 33%로 앞당겨 확대되었다. 이에 따라 국내 이동전화사업자를 중심으로 외국인 지분 참여가 이루어지고 있다. 1998년도 이전에는 SK텔레콤, 신세기통신, 한국통신프리텔에 외국인 지분 참여가 이루어졌으며, 그 이후에는 영국의 BT(23.5%)가 LG텔레콤에, 캐나다의 BCI(9.8%)와 AIG가 한솔PCS에 지분 참여를 실시하였다. 주로 자국의 통신 서비스 또는 제조분야에서 know-how를 쌓은 사업자가 성장 분야인 이동전

화사업에 투자하고 있는 것이 특징이다. 별정통신사업자의 경우 일본의 KDD가 프리즘텔레커뮤니케이션에 지분참여를 실시하고 있다.

외국인에 대한 지분보유 제한 완화는 경영권획득 및 M&A 등과 밀접한 연관성을 지니고 있다. 집행기구의 경영을 견제할 수 있는 제도를 포괄적으로 경영지배권(corporate governance)이라고 하는데, 기업내의 경우 주주총회, 감사, 사외이사 제도가 있고, 자본조달을 은행차입에 의존한 경우 해당 은행, 주식발행의 경우 증권시장에서의 자유로운 지분인수가 경영권 견제역할을 담당한다. 외국인지분이 배당획득뿐만 아니라 경영권 획득에 관여할 경우 영업과 인사 등 사업을 추진하기 위해서는 이사회에 다수석 확보가 필요하며, 이를 위해서는 다수의 주식보유를 통한 주주총회에서의 결의권 확보가 전제되어야 한다.

주식회사의 경우 의사결정기구인 주주총회, 집행기구는 이사회이며, 이사회는 주주(principal)의 대리인(agent)으로 업무집행결정권, 인사권을 보유한다. 또한 주주총회는 이사, 감사 임명권 및 해임권, M&A 등 제반 사항을 중요도에 따라 상이하게 설정된 정족수 이상의 주주 동의를 얻어 결정한다. 정관변경, M&A와 이사, 감사 해임 특별결의는 출석주주 주식의 1/2와 총발행주식 1/4이상의 동의를 필요로 하며, 특별결의 이외의 사항, 예를 들어 이사, 감사 임명권 등은 보통결의로 출석주주 주식의 2/3와 총발행주식 2/3이상의 동의를 필요로 한다.

주주총회의 의사결정은 이사 선임 등은 보통결의, M&A 등 산업구조 변화 또는 이사 해임권 등은 특별결의이며 후자를 추진하기 위해서는 더 많은 지분보유가 필요하다. 모든 주주가 총회에 참석하고 타 주주들이 반대 의견을 표명할 경우 보통결의 사안을 통과시키기 위해서는 50%의 주식 보유가 필요하다. 특별결의의 경우는 동일한 조건하에서 66.7%이상 보유가 필요하며, 34%의 지분을 보유한 경우에는 최소한 특별결의 사안의 통과를 막는 것이 가능하다. 그러므로 외국인 지분 33%는 M&A, 이사 해임권을 저지할 수 있는 소극적 영향력을 의미하며, 50%이상은 이사, 감사를 선임하여 사업추진에 강력하게 의사반영 가능한 기준치이고, 66.7%는 M&A와 이사 해임권을 관철할 수 있는 적극적 기준치라는 상징적인 의미를 지니고 있다. 그러나 실제로는 모든 주주가 주주총회에 참석하는 것이 아니며 출석주주 중에는

외국인과 동일한 의견을 보유한 주주도 존재할 수 있어 각 통신사업자의 대주주의 성향에 따라 가변적이라고 할 수 있다.

이와 같은 외국통신사업자에 대한 지분보유 완화는 국내통신시장에 대하여 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 모두 가지고 있다. 우선 외국인에 대한 지분 제한 완화는 외국으로부터의 자본 유입의 기회를 확대시켜 국내기간통신사업자의 마케팅, 망시설투자를 활성화시킬 가능성이 있다. 또한 외국통신사업자의 경영권 참여로 국내통신사업의 합리적이며 효율적인 경영을 가능하게 할 수도 있다. 한편, 개별사업자의 활성화를 통해 통신서비스시장의 경쟁 촉진이 기대되며, 이를 통하여 통신서비스 이용자의 편익이 증대한다는 장점이 있다.

그러나 외자유치에 대한 대가로 외국사업자에게 지나치게 과다한 조건을 수용하는 경우와 국내기간통신사업자에 의해 실현된 수익이 해외로 과다 유출될 경우 국가경제에 악영향을 미칠 우려가 상존한다. 또한 신규서비스는 '선국내경쟁 후개방'의 관점에서 개방 이전 국내사업자간 경쟁여건 조성이 일반적인데 불구하고 현재 대부분의 중기적 외국인 투자는 IMT-2000, 인터넷 등 유망 신규서비스에 참여하여 미래에 고수익을 얻기 위한 포석으로 이루어지고 있어, 아직 경쟁이 활성화되지 못한 사업이나 신규사업의 경우 국내사업자의 기술수준이나 자본능력이 외국사업자보다 열등한 형편이다. 이에 따라 M&A등을 통해 유망한 신규산업 전반에 대한 경영주도권이 외국사업자들에게 넘어갈 경우 해당 산업에 대한 지속적인 기술축적 및 고수익 창출기회를 상실하게 될 가능성이 있다.

또한 WTO기본통신협정 발효의 전후로 규제완화 및 개방화가 진전되고 있으나 아직 상당 부분 규제가 이루어지고 있으며 이에 대한 외국사업자의 제도개선 요구 가능성이 증대되고 있다. 외국사업자의 경우 출연금, 접속제도 등과 관련하여 투명성 요구와 묵시적 행정지도 관행 개선 등을 요구하고 있으며, 별정통신사업자의 경우 국제전화서비스의 착·발신 규제 완화, 기간사업자와의 연동체계 개선 등을 요구하고 있다. 그러나 만일 정부가 공익적인 목적으로 규제를 실시할 경우 외국사업자들과의 이해관계가 상반되기 때문에 규제와 관련한 마찰이 발생될 것으로 예상된다.

외국인 지분 제한 완화를 통해 순기능이 역기능을 능가할 경우 국내 통신

서비스시장 발전에 유익할 것으로 예상된다. 특히 배당획득을 목적으로 하는 지분 참여를 통한 외국으로부터 자본을 도입하여 경영진이 효율적으로 사업을 주도할 경우 순기능 효과를 발휘하게 된다. 그러나 앞에서 언급한 신규서비스에 대한 문제 및 각종 제도에 대한 압력으로 작용하는 문제 등 해외 대규모 통신사업자의 힘의 논리에 의해 국내 통신서비스산업이 위축될 가능성도 상존하기 때문에 이를 항상 모니터하고 경계하여야 할 것이다. 결국 외국인 지분제한의 완화에 있어서는 두 가지 측면이 모두 존재하고 있으며 앞에서 언급한 장점을 극대화하여 국내 통신서비스 시장의 발전에 기여하는 방향으로 유도하여 나가야 할 것이다. 뿐만 아니라 외국 통신사업자의 힘의 논리에 지나치게 위축되지 않도록 국내 통신서비스 시장의 경쟁을 활성화하여 기반을 견고히 하고, 제도의 투명성을 보장하는 등 성숙된 여건을 조성하는 것이 시급한 과제라고 할 것이다.

뉴라운드 통신협상 과정에서 불가피하게 외국인 지분제한을 추가적으로 완화하는 경우, 이는 곧 외국인에 의한 국내사업자의 과반수 이상의 지분소유를 의미한다. 한가지 문제는 우리의 법체계가 단순화되어 있어 지분소유 한도를 확대하는 순간, 외국사업자가 마음만 먹으면 큰 문제없이 투자가 가능하도록 되어 있다. 다시 말해, 외국인 지분소유 한도를 수량적으로 모니터할 수 있는 메커니즘은 마련되어 있지만, 외국인투자의 성격 및 영향 등을 고려하여 질적으로 모니터할 수 있는 장치가 부족하다는 점이다. 예를 들어 미국의 경우는 외견상 무선국 면허에 대하여 직접투자 20%, 간접투자 100%라는 외국인 지분소유 제한규정이 있지만, 투자규모가 25%를 넘는 경우에는 시장지배력심사 및 공익성심사를 통하여 필요한 경우 외국인 지분참여를 제한하고 있다.

물론 이러한 질적 규제가 WTO 규정에 합치하는 조치인지에 대해서는 이견이 많고, 현재 통상마찰을 빚고 있는 것도 사실이므로 국내적용에는 주의를 요한다.²¹⁾ 특히 유럽위원회와 도이치텔레콤은 공익성 심사 규제가 미국

21) 최근 독일과 미국 사이에는 미국 민주당의 상원의원인 어네스트 홀링스 의원이 외국정부 소유의 통신사업자가 미국의 통신사업자를 인수하지 못하도록 하는 소위 '홀링스 법안'을 제안함으로써 통상마찰이 진행되고 있다. 미국의 주장은 독일정부가 58%의 최대 지분을 소유하는 도이치텔레콤이 미국 8위의 이동통신회사인 보이스트림을 인수하는 것이 공익에 배치된다는 것이다. 국가안보라는 공익을 이유로 외국사업자의 시장진입을 저지하려는 시도는 일본 NTT 도쿄모의 미국 인터넷기업 '베리오' 인수과정에서도

의 기본통신협정 준수 의무에 배치된다고 주장하고 있다. 이에 대하여 연방통신위원회는 그러한 규제가 다음과 같은 이유에서 협정위반 사항이 아니라는 입장이다. 첫째, 공익성 심사 규제는 합법적인 국내 규제정책 집행이기 때문에 기본통신협정 적용대상이 아니다. 둘째, 국내 규제정책은 합법적이고, 투명하고, 비차별적으로 시행되는 이상 GATS 6조에 따라 협정위반이 아니다. 셋째, 공익성 심사는 GATS 14조에 따라 공공질서를 유지하기 위해 필요한 예외적 규제조치에 해당된다.

반면, 이러한 미국의 정당화에도 불구하고 지배적인 견해는 외국사업자에 대한 공익성 심사 규제는 기본통신협정 위반이라는 것이다. 동 규제가 사실상 외국사업자에게만 적용된다는 점에서 차별적인 조치라는 것이 논리이다. 연방통신위원회가 지배적사업자를 제외한 대부분의 국내사업자에 대해서 공익성 심사를 적용하지 않기 때문이다. 그리고 GATS에서 허용되는 공공질서 유지를 위한 예외조치는 엄격한 조건에 의해서만 인정되므로 공공질서 유지를 위한 국내 규제는 동일한 조건에서 회원국 간 차별적으로 집행되지 말아야 한다는 것이 주장의 근거이다.

우리나라의 경우 추가적인 외국인 지분소유 한도 확대에 앞서 경제전반에 걸쳐 순기능과 역기능이 어느 정도를 따져보는 것이 중요한 것은 사실이나, 그와 함께 양적·질적 규제를 병행함으로써 사전에 역기능이 우려되는 외국 자본에 대해서는 적절한 선별장치를 고려하는 것이 더 더욱 중요하다. 이러한 점에서 물론 공익성이 판단기준에 하나가 될 수 있음은 물론이며, 미국 등 외국사례를 참고하여 WTO 협정과의 합치성을 충분히 점검하는 것이 필수적이다.

(2) 상호접속

현재까지 정보통신과 관련하여 WTO 뉴라운드의 의제는 명확히 방향이 설정되어 있지 않으나, 전반적으로는 외국사업자의 좀더 자유로운 시장진입 기반 마련에 집중될 것으로 보인다. 이러한 점에서 외국인 지분소유 제한 완화와 함께 상호접속제도 등 국내 시장에서의 공정경쟁 제도에 대해 보다 구

나타났다.

체적이며 가시적인 공동틀 마련에 경주할 것으로 예상된다. 아래에서는 상호접속과 관련하여 야기될 수 있는 문제점과 대응방안을 검토해 본다.

가. 별정과 기간통신사업자간 연동체계

우리나라는 1998년 1월 국내 별정통신사업자에 대해 공전공접속과 재판매 사업을 허용한 후, 1999년 1월부터는 외국인 지분 참여 49%까지를 허용하여 현재 KDD, AT&T 등이 공동투자의 형태로 별정사업에 참여하고 있으며, 2001년부터는 100% 완전 자유화가 구현된다. 현재 우리나라에 진입하고 있는 외국인 사업자 또는 향후 진입 가능한 사업자는 자국내 시장뿐만 아니라 세계 각지의 통신시장에 진입하여 이 거점을 연결하는 글로벌 사업자로 세계적인 네트워크를 형성하여 국제전화 또는 데이터서비스를 주로 제공할 것으로 예측된다.

별정통신사업자는 기간사업자로부터 전기통신회선설비를 임대하여 최소비용경로를 구성하여 기간역무를 제공하며 따라서 회선 구성을 위한 임대료는 이들 사업자의 입장에서 매우 중요한 비용 요소라 할 수 있다. 별정통신사업자가 기간통신사업자와 동일하게 자신의 식별 번호를 통해 불특정다수의 이용자에게 접근하기 위해서는 기간통신사업자, 주로 한국통신의 PSTN에 접속하는 것은 필수 요건이라 할 수 있다. 그러나 기간과 별정간 접속은 이용약관에 준거한 요금을 적용하고 있으며, 요금은 접속료와 달리 일반 판매관리비 등 접속과는 무관한 비용을 포함하고 있어 별정사업자에게는 적지 않은 부담으로 작용되고 있다.

연동체계에 있어서는 모든 별정사업자에게 동일하게 적용하도록 되어 있으며 따라서 외국사업자에 대해서도 동일하게 적용된다는 의미에서 최혜국대우 및 내국민대우 등 WTO의 기본원칙이 위배되지 않다고 해석할 수 있다. 그러나 한편 모든 플레이어에게 동일하게 적용되는 구도가 바람직한지, 기간과 별정간에 상호접속과 연동에 의한 차등을 두는 것이 합당한지에 대한 논란의 소지는 충분히 존재한다고 할 수 있다.

나. 일방향우회 금지 및 국제정산정책

연동체계에 대한 문제점과 동시에 현재 별정통신사업자에 대해 국제정산적자 해소 및 공정경쟁 규칙의 확립 차원에서 마련된 제반 의무에 대해서도 논란의 소지는 충분히 존재한다고 할 수 있다. 별정의 등장은 통신서비스시장, 특히 국제전화시장의 경쟁 촉진을 야기하였으며 이를 계기로 이용자에게도 상당 부분 혜택이 돌아간 것으로 추정된다. 그러나 한편으로는 국가적 차원에서 국제정산적자가 증가된 것이 아닌가 하는 의문이 제기되고 있으며 또는 적어도 기간사업자의 수익이 감소한데 대해 의구심이 제기되고 있다. 물론 이는 경쟁의 성과라고도 볼 수 있으나 기간통신사업자에 대한 의무와 권한 정도가 별정통신사업자와 평형을 이루지 못하고 있는 것은 사실이며 특히 신규 기간사업자의 입장에서는 더 더욱 그러하다.

현재 별정에 대해서는 기간사업자가 상대국 기간사업자로 착신되는 호를 별정을 통해 우회함으로써 정산적자의 절감을 획책하는 이른바 일방향우회의 금지를 명하고 있으며 이로 인해 별정은 착발신호의 규제를 받는다. 또한, 주기적으로 통화량, 정산요율 등을 보고하도록 하고 있으며, 이에 대한 신뢰성을 필요에 따라 검증하도록 하고 있다. 이와 같은 일련의 규제는 정산적자의 절감이라는 국가 목표에 의한 것이며 미국과 일본 등에서 채택하고 있으나 별정통신사업자의 행보에 걸림돌이 될 수 있다는 차원에서 우리나라 통신시장에 진입하려는 많은 외국사업자뿐만 아니라 국내별정사업자로부터 문제시하는 경향이 높다.

현재 별정통신사업자의 연동에 대하여 이용약관에 의한 요금을 부과함으로써 별정통신사업자들의 반발이 크며 별정통신사업자들은 상호접속료의 적용을 지속적으로 요청하고 있다. 별정통신사업자에 대한 이용약관의 적용은 기간통신사업자들이 지는 출연금 등의 의무를 별정사업자가 지지 않는다는 점에서 타당하다고 할 수 있으나, 출연금이 국내 기술개발을 위한 보조금 성격이 강하다는 점에서 외국사업자들이 거부할 가능성이 크다. 또한 EU Directive등에 의하면 국제재판매사업자도 상호접속의 권리를 지니고 있다. 따라서 별정통신사업자가 기간통신사업자에 대한 접속시 상호접속료를 적용하면서 기간통신사업자에 상응하는 의무를 동일하게 부여하는 방안도 추가적으로 검토되어야 할 것이다.

다. 기존 유선망사업자의 접속료와 장기증분원가방식

최근 미국과 일본간에 전개된 양자간 통신협상에서 미국이 일본에 대해 지속적으로 요구한 것은 주요사업자인 NTT의 접속료 수준의 원가지향성과 이를 유도하기 위한 장기증분원가방식²²⁾의 적용이다. 국가를 불문하고 기존 시내망사업자에 대해서는 공정경쟁기반 확보의 차원에서 제반 의무가 부여되어 있으며, 특히 접속료에 대해서는 일국의 통신시장의 현황 및 경쟁 상황에 따라 공정보수율규제 또는 가격상한제가 적용되어 강도에 차이는 있으나 지속적으로 감시되고 있다. 이는 통신서비스를 제공하기 위해서는 가입자에 대한 접근이 절대적이며 이를 위해서는 오랜 기간 일국의 국토 전역에 전기통신회선을 부설하여 온 기존 공중망사업자의 접속은 필수적이기 때문이다.

이와 같은 차원에서 기존사업자의 접속료 또는 상호접속제도와 관련된 제반 내용은 국내규제의 문제라 할 수 있다. 그러나 일본과 같이 NTT를 제외한 모든 기간통신사업자에 대한 외국인 지분제한을 철폐하여 외국사업자의 경영 지배권 참여는 물론 법인 설립을 통한 진입이 가능한 여건에서 기존사업자의 접속료 수준 또는 상호접속제도의 원활한 운영은 이미 국내문제가 아닌 국제문제로 비약되는 것은 당연한 이치라 할 수 있다.

경제학에서는 완전경쟁하의 장기한계비용방식에 의한 요금설정이 가장 바람직하다고 하고 있으며, 기존망사업자의 경영 여건이 성숙한 현 시점에서 이를 실제로 적용할 수 있는 장기증분원가방식을 적용하는 것은 불가역적인 세계조류라 할 수 있다. 일본의 경우에는 WTO 기본통신협정에 의해 외국사업자의 제도적 진입이 가능하여 졌으나, 실제로는 사업을 영위하는데 있어

22) 장기증분원가는 기업에 의해서 제공되는 모든 다른 생산물이나 서비스의 수준이 변화하지 않는다고 가정할 때 생산물이나 서비스의 제공을 한단위 늘리거나 줄임으로써 추가되거나 회피할 수 있는 원가를 말한다. 전화 한 통이 더 사용되는데 전화서비스 공급자에게 추가로 부담되는 비용이 증분원가이다. 여기에 장기적인 시점에서 보면 기업이 서비스 또는 요소를 추가적으로 생산할 때 모든 원가가 변동원가 또는 회피원가가 되기 때문에 '장기'라는 말이 붙은 것이다. 장기증분원가는 신규사업자에게 자체 네트워크를 구성하느냐 혹은 상호접속을 통해서 기존사업자의 네트워크를 이용하느냐의 의사결정을 내리는데 가장 정확한 신호를 제공하는 이점이 있다.

다수의 제도적 걸림돌이 존재하기 때문에 미일간의 통상협상은 이를 제거하기 위한 노력의 일환으로 이해할 수 있다. 이는 현재 일본 내에서 사업을 전개하고 있는 World-Com 등의 문제점이며, 이들의 문제점이 FCC나 USTR의 창구를 통해 국가적 문제로 전개되고 있다는 점을 주목해야 한다.

이와 같은 체제는 향후 WTO 뉴라운드에서는 다자적 차원에서 의제로 논의될 가능성이 높다. 일본의 경우에서 보듯이 상호접속제도에 있어서의 분쟁은 기존사업자가 접속을 지연 또는 거부한다는 본연의 문제점보다는 실제로 일국의 공중망사업자의 접속료를 산정하기 위한 방식, 특히 장기증분원가방식의 모델을 설정하는데 있어 제반 가정의 문제점을 제기하는 차원에서 발생할 것으로 보인다. 미국의 USTR과 이미 장기증분원가방식을 도입한 영국의 BT는 그들의 경험을 토대로 일본의 우정성이 제시하는 모델에 대해 문제점을 지적한 바 있다. 이는 다시 말해서 개념적으로만 수용되어온 장기증분원가방식을 구체적으로 시행하는 국가가 증가하고 있으며 이에 따라 향후 동 방식을 채택하는 국가가 자국의 지리적, 통신시장의 환경을 반영하여 자의적인 모델을 구성하는 자유도가 이들 벤치마크에 의해 그다지 크지 못할 것이라는 것을 한편으로는 의미한다.

현재 우리나라의 상호접속료의 산정은 총괄원가방식²³⁾에 근거하고 있다. 그러나 총괄원가방식에 의한 접속료 산정은 접속제공사업자의 효율적 경영에 대한 유인이 없다는 측면에서 접속료가 접속제공사업자의 비효율을 포함하게 된다는 약점을 지니고 있다. 또한 역사적 총괄원가방식에 의한 접속료의 결정은 미래에 대한 투자를 해야 하는 신규사업자에게 정확한 정보나 인센티브를 제공하지 못한다. 따라서 접속제공사업자의 비효율이 접속료로 전가되는 것을 방지하기 위하여 선진제국은 점차 장기증분원가로 전환하고 있

23) 총괄원가방식(완전배분원가방식)은 회계학적인 관점에서 일정기간 발생한 비용을 모든 서비스에 대해서 완전배부하는 방식이다. 단순화하면 전화 한 통화에 대한 원가는 전화 통화가 가능하도록 하는데 드는 모든 비용을 총통화수로 나누어 원가를 계산하는 방식이다. 여기서 '모든 비용'은 직접 서비스와 관계된 원가항목 뿐 아니라 서비스군이나 기업 공통원가의 일부분까지 포함하는 것으로 보기 때문에 원가와 비용 간의 인과 관계를 유추하게 된다. 이 방식은 개별 서비스에 대한 정확한 원가 산출에 어려움이 있다는 문제와 평균비용에 근거해 원가를 계산하기 때문에 자원배분의 효율성을 평가하기에는 적합하지 않다는 문제점을 지닌다

는 추세이다. 우리 나라도 장기증분원가에 대한 연구가 시작되고 있으나, 아직 기초자료의 수집과 모델에 대한 기본방향도 수립되지 않은 상황이다.

장기증분원가에 의한 접속료산정은 일단 결정이 되면 투명한 방식으로 운영될 수 있고 미래 지향적이며 효율적이므로 신규사업자의 투자결정에 합리적인 근거를 제시할 수 있는 장점을 지니고 있다. 반면 구체적인 산정방식에 대해서는 쉽게 합의될 수 없는 사항들이 너무 많다. 또한 여타 원가방식에서도 회수되지 않는 가입자선로 부문 적자가 장기증분원가방식에서 더욱 커지는 경우 어떠한 방식으로 회수할 지에 대한 방안도 사전에 마련되어야 할 것이나 이에 대한 논의는 전무한 실정이다. 따라서 장기증분원가의 타당성에 대하여는 대체로 그 타당성이 인정되고 있으나 구체적인 산정방법을 정하는 데는 장기간의 논의와 연구가 필요한 것으로 판단된다.

라. 상호접속관련 정책방향

우리 나라는 일본과 같이 전역적으로 기간통신사업자에 대한 외국인 지분 제한을 철폐하지 않았으며, 따라서 현재는 일본에서와 같이 동등한 정도로 국내 상호접속문제라 할 수 있는 기존 유선망 사업자의 접속료의 합리적 산정방식, 즉 장기증분원가방식에 대한 압력이나 논의가 활발히 전개되고 있지는 않다. 그러나 외국인 지분소유 제한 완화에 대한 요구가 거세어 지고 WTO 뉴라운드를 통해 다자적 협상의 차원에서 이슈화될 경우, 기존사업자에 대한 장기증분원가방식에 대한 요구도 높아지리라 예측된다.

장기증분원가방식은 기존사업자가 오랜 동안 통신사업을 전개하여 왔고, 이에 따라 기투자 자본의 회임이 충분히 이루어졌으며 따라서 경제학에서 가장 이상적으로 여겨온 한계비용방식의 적용 가능한 형태로 접속료를 산정하는 것이 바람직하다는 발상에서 파생되었다. 기존사업자의 접속료는 과거 경쟁사업자가 주로 진입한 시외, 국제전화시장에서 가입자회선을 보유하고 있지 못한 중계사업자로서는 상당한 비용을 차지하고 있으며, 그 수준 여하에 따라서는 신규사업자의 사업 여건이 충분히 형성되지 못해 중장기적으로 경쟁도입의 목적인 사회후생 극대화가 이루어지지 못하는 결과가 초래될 수도 있으며 이와 같은 관점에서 기존사업자가 제공하는 접속서비스에 대해서

는 각종 규제가 부과되어 왔다.

결국 기존과 신규사업자 양자간에는 접속료 수준의 높고 낮음에 따라 일방의 부담으로 작용하는 제로섬 게임의 성격이 매우 강하다고 할 수 있다. 기존사업자의 접속료는 그들이 보유한 시내망이 공익적 성격이 매우 강하며 통신시장에 궁극적으로 경쟁이 도입되기 위해서는 신규사업자의 접속지불금의 부담이 커서는 안 된다는 차원에서 원가주의에 입각하여 적정한 원가만을 대상으로 하도록 규정되어 왔으며 가입자수와 통화량의 증가로 현행 총괄원가방식아래에서 접속료는 지속적으로 인하되어 왔다. 이와 같이 국내 통신시장의 경쟁 활성화와 국내사업자간 공정경쟁의 차원에서 이루어져온 상호접속제도가 국내통신시장의 개방화와 자유화가 진전됨에 따라 점차 국제 문제로 부각되고 있다.

외국사업자가 어떠한 형태로 진입하던 간에 이들은 기존 유선사업자에 대해서는 신규사업자이며, 따라서 국내신규사업자와 동일한 접속지불금은 비용 부담으로 간주된다는 것이다. 이와 같은 외국신규사업자의 문제점은 자국의 규제기관에 전달되어 양자협상 또는 WTO 뉴라운드 등 다자간 협상과정에서 의제로 제기될 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 추측하건대 미국의 경우 WorldCom의 일본시장 진입 후 경험한 제반 문제점이 FCC를 경유하여 USTR에 전달된 것으로 보인다. USTR은 미일 양자협상을 통해 통신시장의 진입 장벽의 가장 큰 장애요소로서 기존사업자인 NTT의 접속료 수준을 문제시했으며 합리적인 접속료 계산을 위한 산정 방식을 요구한 것이다.

결국 이와 같은 정황을 미루어 보아 가장 최선의 대응책은 우리나라의 실정에 맞는 장기증분원가방식을 체계적으로 연구하여 본격 시행에 대비하는 것이라 할 수 있다.

(3) 국제정산

가. 시장개방이 국제정산적자에 미치는 영향분석

앞서 설명한 바와 같이 우리나라의 시장 자유화 및 개방화는 국내 기간통신사업자에 대한 외국인 지분 제한 완화 및 별정사업의 허용을 통해 이루어

졌다. 별정의 경우 ‘선 경쟁 후 개방’의 정책 하에 1998년 국내 별정사업자를 우선적으로 허용하여 별정사업자의 기반 정착과 별정과 기간간 경쟁 구도 확립 후, 1999년부터 외국 별정사업자를 허용하였다. 현재는 KDD가 프리즘커뮤니케이션, AT&T가 SK텔링크에 지분 참여하고 있다.

별정사업자는 주로 국제전화시장부문에 진입하고 있으며 현재 약 30여 개 사업자가 존재한다. 별정사업자는 기간통신사업자 또는 전용회선사업자로부터 전기통신회선설비를 임대받아 망구성을 하므로 매몰비용이 적으며 원가와 괴리되어 높은 수준의 정산료를 회피하기 위해 기존 국제전송로를 우회하여 해외파트너와 착·발신지간을 최소비용경로(LCR)를 구성함으로써 기간통신사업자에 비해 서비스제공 원가가 낮다. 이로 인해 별정사업자는 기간에 비해 저렴한 요금으로 국내 발신시장을 공략하였으며 국내 별정사업자가 진입하여 1년도 채 못되어 총 발신시장의 20%이상을 점유하게 되었으며 기간통신사업자는 대량 고객의 확보를 위해 기본료와 통화료를 패키지로 하는 신상품을 출시하여 대응하고 있다. 결과적으로 별정사업자의 등장은 기간시장 요금의 하방 경직적인 상황하에 경쟁을 촉진시키는 시장압력으로 작용하였으며 이용자에게 편익이 돌아가게 되었다.

별정사업자의 진입으로 야기된 국제통신시장의 경쟁 구도 변화가 국제정산에 미친 영향, 특히 결과적으로 정산적자가 절감되었는가 또는 증가되었는가에 대해서는 전개구도의 복잡성과 객관적 자료의 부족으로 단언하는 것은 어려운 상태이다. 만일 기간통신사업자의 발신과 착신시장이 별정사업의 등장으로 동일 비율로 감소하였다고 가정할 경우 기간사업자의 정산적자액은 총액으로는 감소하였을 가능성이 있으나, 이는 일부 발·착신시장이 별정사업자에 의해 점유된 효과와 실질적으로 인하 추세에 있는 정산료의 효과가 혼재되어 있음을 주목하여야 한다.

한편, 별정사업자의 경우 국내 착신료와 파트너에게 지불하는 착신료 또는 이들간의 정산방식은 사업자의 자율에 맡겨져 있어 현황 파악이 어려우며 상대국에게 지불하는 착신료의 경우 다수의 국내사업자는 착신호를 상대적으로 많이 배부 받기 위해 경쟁하여 착신료 수준이 상당히 떨어져 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 별정의 수익구조 또는 정산구조에 대한 정확한 자료의 부재로 국가 총체적 측면에서 순 효과를 판단하기는 매우 어려운 상

황이다. 또한 별정의 경우 일방향우회에 의한 불공정행위를 근절하기 위해 발신 대비 착신의 비율 준수를 의무사항으로 부여하고 있으나, 제출자료의 신뢰성이 확보되어 있지 않아 진의 여부를 확인하는 것도 매우 어렵다. 기간통신사업자의 경우 감소하는 발·착신시장을 방어하기 위해 상대국으로 발신되는 호를 제3국으로 리파일하며 상대국의 기간통신사업자가 별정을 통해 우회시키는 호도 자체적으로 착신하는 것으로 알려져 있어 이로 인한 정산적자 감소폭도 정확한 수치를 파악하는 것이 매우 어려운 형편이다.

국익의 차원에서는 국제전화시장의 구도, 특히 별정간, 별정과 기간사업자간 시장 메커니즘을 명확히 파악하고 신뢰성 있는 자료의 철저 분석을 통해 국제정산에의 영향을 정확히 분석하는 것이 요구된다. 외국별정사업자의 진입시 이와 같은 문제는 더욱 심각해질 가능성이 있다. 우선 첫 번째는 외국별정사업자가 자국의 기간통신사업자와의 강한 유대를 가지고 있을 경우 일방향우회의 가능성이 더욱 강해지며 만일 이들이 착신호에 대해 배타적 관계를 유지할 경우 우리나라의 별정사업자가 배부 받을 수 있는 착신호가 상대적으로 적어지고 이로 인해 경쟁이 심화될 경우 국내 착신료 수준은 더욱 내려가 국내 별정의 정산적자는 커질 가능성도 있다. 한편, 기간통신사업자의 발착신 우회의 자유도가 떨어짐에 따라 기간사업자의 수지 개선에도 영향을 미칠 가능성은 매우 크다고 할 수 있다.

나. 국제정산수지관련 정책방향

우리는 앞서 외국사업자의 추가진입 시 현행 제도상 상호접속의 문제점을 살펴보았다. WTO 뉴라운드 통신협상 의제는 아직 그 모습을 들어내고 있지 않으나, 한가지 확실한 점은 '97년 초에 타결된 국내 기간통신사업자에 대한 지분제한 완화를 추가적으로 요구할 것이며 이를 통해 외국사업자의 경영권 참여의 강도가 강화될 것이라는 것이다. 지분제한 완화는 외자유치를 통한 자본 유입의 장점과 경영권 참여의 상쇄관계를 규정한다. 즉, 이는 다량의 자본이 외국으로부터 유입될 경우 그 만큼 정보통신시장의 활성화를 유도할 수 있으나, 경영의사 결정의 상당 부분이 자본을 보유한 외국사업자에 의해 제어될 수 있다는 것을 의미한다. 물론 경험 있는 외국사업자의 선

진 경영 기술을 바탕으로 경영의 효율화를 달성할 수 있다는 것은 장점일 수도 있으나, 이로 인해 국내사업자만으로 구성되었던 통신시장의 적절한 합리화가 불가능하게 된다는 점도 배제할 수는 없다.

또 한가지 외국사업자의 관여도가 높아짐에 따라 과거 국내 문제만으로 국한되었던 제반 통신정책 이슈가 이제는 국제 문제로 부각된다는 점이다. 통신정책 또는 규제는 통신 전반에 걸친 이해관계자의 종합적 후생을 극대화하기 위해 이루어지나, 그 만큼 사업자의 사업활동 또는 이윤행위에 제약에 가해지는 것을 의미하며 외국사업자의 자본 투자 정도가 클수록 이에 대한 반응은 더욱 커진다고 할 수 있다. 일본이나 우리나라의 개방 양상을 볼 경우 외국사업자가 간단히 진입할 수 있는 부문은 가입자망을 부설하지 않고 서비스를 제공할 수 있는 중계사업이라 할 수 있으며, 실은 이보다 더욱 간단한 형태로 소규모자본으로 진입할 수 있는 별정사업이라 할 수 있다. 주지하는 바와 같이 별정서비스는 기간통신시장의 지방분이 남아 있는 틈새시장을 cream-skimming하며 진입하며, 이와 같은 관점에서 높은 정산료로 인해 진입의 의미가 있는 국제전화시장에 진입하게 되는 것이다.

따라서 외국사업자의 진입 시 가장 문제시될 수 있는 것은 기간과 별정간의 경쟁구도에 대한 상호접속제도의 바람직한 방향의 정립이다. 앞서 설명한 바와 같이 연동제도는 별정이 기간과 접속할 경우 이용약관에 준거하여 요금을 기준으로 별정에게 접속료를 부과하는 제도이다. 기본적으로 별정사업은 기간통신시장에서 미처 이루어지지 못한 요금경쟁을 촉진하는 기능은 있으나, 이들은 법적으로 자체적인 통신망회선설비의 부설이 불가능하다. 즉, 지방분을 빼는 시장압력으로는 작용하나 국가 전체적인 측면에서 인프라 구축의 역할은 하지 못하는 것이며, 이점이 기간사업자와 커다란 차이라 할 수 있다.

따라서 연동체계는 통신망을 부설하고 있는 기간사업자의 망 확충의 인센티브를 떨어뜨리지 못하도록 설정된 체계라 할 수 있다. 또한 이는 기간통신사업자에 대해서는 일시 출연금 또는 R&D 출연금의 부과와 함께 제반 규제가 주어짐에도 불구하고 별정은 그렇지 못한 점에서도 찾아 볼 수 있다. 정부는 지난해 기간통신사업자에 대해 적용해온 국제정산3원칙²⁴⁾을 일부 완

24) 국제정산 3원칙은 협정료의 50:50 동등배분, 통일협정료, 착신 비례배분이다.

화하고 별정사업자에 대해서는 일방향우회 금지를 위한 제도적 장치를 강화하였다. 중국적으로 연동체계는 별정사업자에 의한 진입여건을 충분히 조성하면서 동시에 기간사업자에 대해서는 발신시장의 확보와 정산적자의 절감이라는 목표를 조화를 이루며 달성하기 위해 취해진 정부의 조치라 할 수 있다.

결국 기본적으로 국제전화시장에서 별정과 기간간의 경쟁 구도는 별정사업을 허용하여 기간통신시장의 서비스요금 하방 경직성을 지양하고 요금경쟁을 유도하는데 그 목적이 있으며, 별정이 일정 정도의 시장점유율을 확보한 시점에서는 양자에 대한 권리나 의무를 동일한 수준으로 수렴시킴으로써 경쟁의 효과를 배가할 수 있는 동등 경쟁의 기반을 조성하는데 있다고 할 수 있다. 이를 달성하기 위해서는 기간통신사업자에 대한 제반 의무를 시장경쟁 상황에 따라 완화하는 것이 필요하고 별정통신사업자에 대해서는 최종적으로 그와 같은 상황을 참작하여 연동체계에서 상호접속체계로 이행시키는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 물론 이와 같이 양자의 역할과 중요도가 수렴되는 과정에서 공정한 경쟁 환경 조성을 위한 최소한의 규칙과 이용자 보호 조치는 필수적이라 할 수 있으며 특히 국가 총체적 차원에서 국제정산적자의 증가로 인한 국부의 유출을 방지하여야 함은 두말할 나위가 없다.

(4) 허가제도

과거에는 하나의 독점사업자가 모든 서비스를 제공하였기 때문에 사업자의 분류나 역무의 구분이 큰 의미가 없었으나, 기술발전 및 시장자유화에 따라 새로운 통신서비스가 출현하고 이동서비스를 중심으로 순차적으로 자연독점성이 무너지고 경쟁이 도입되고 있다. 또한 디지털, 광대역화 기술발전과 One-stop 서비스에 대한 수요 증대로 인하여 단일망에서 복수의 서비스 제공이 가능하게 되어 이를 적절히 규제제도에 반영함으로써 통신사업의 경쟁력 향상과 이용자 후생 증진이 가능하게 된다. 한편으로 WTO를 중심으로 한 시장개방의 진전으로 주파수 관리 및 진입규제제도를 포함한 모든 규제제도가 비차별적이고 투명하게 운용되어야 하며, 사업자수 제한이 폐지됨에

따라 기존의 허가제도에 대한 수정이 요구되고 있다.

가. 역무의 구분

과거에는 강한 규모의 경제성으로 인하여 통신시장에 지나친 투자가 발생하지 않도록 사업자수를 제한하여 왔으나, 서비스별로 사업자수를 제한하지 않는 현행 정책방향 하에서 일정 설비를 활용하여 제공할 수 있는 서비스의 내용을 제한할 이유가 사라졌다. 특히 디지털, 광대역화에 따라 단일망을 이용하여 다양한 서비스를 제공하는 것이 가능해지고 있으며, 음성과 데이터의 구분없이 모두 디지털 정보로 전송되고 있고, 단지 주파수 대역폭에 의해 제공 가능한 서비스 내용이 결정되므로 실제로 역무구분을 어렵게 만들고 있는 실정이다. 또한 서비스 성격상 유사한 신규서비스의 등장에 따라 역무구분이 모호해지고 있다. 따라서 현재의 역무란 설비의 명칭과 큰 차이가 없다고 볼 수 있다.

이러한 점에서 역무 구분을 단순화하거나 점진적으로 폐지하는 방안을 고려해야 한다. 예를 들어 설비를 기준으로 사업허가를 부여하는 경우에는 그 설비로 어떤 종류의 서비스를 제공하는가는 사업자의 판단에 일임하는 결과를 가져온다. 역무 구분을 폐지하는 경우, 제도적 변화에 의하여 피해를 입게 되는 기존 기간통신사업자를 배려하기 위하여 역무구분을 단계적으로 폐지하되 일정한 유예기간을 부여함으로써 기존 사업자들에게 준비할 수 있는 시간을 주는 방안이 있다.

통신사업 역무구분을 폐지할 경우 과거에 역무구분을 전제로 허가받은 기존 통신사업자간에 이해가 상충될 수 있다. 즉, 서비스간 경쟁에서 열위에 놓인 사업의 경우 경쟁 우위에 있는 사업에 의해 어려움을 겪을 가능성이 있으며, 특히 무선통신사업의 경우 과거에 많은 주파수를 확보한 사업자에게 유리한 측면이 있다는 것이다. 그러나 이러한 현상은 기술혁신이 급속하게 일어나는 분야에서 공통적으로 발생하는 현상으로 경쟁열위에 놓인 기존 서비스가 경쟁력을 회복할 수 있는 방안을 추구할 수 있도록 길을 열어 주는 것이 바람직하다. 또한 좀더 경쟁력있는 신규서비스가 출현하는 경우 기존 서비스는 낮은 요금을 통한 시장차별화를 도모함으로써 생존하는 것이 시장

전체의 효율성 제고 차원에서 바람직할 것이다. 한편 역무구분이 폐지될 경우 역무구분을 기초로 만들어진 각종 규제제도에 대한 재검토가 필요하다.

나. 사업자 선정방식

현행 사업계획서 평가방식은 신청자들이 제출한 사업계획서를 평가하여 가장 우수한 평가를 받은 업체에 허가를 부여하는 방식으로, 신청자들이 제출한 사업계획서를 평가의 유일한 기준으로 삼으며 사업수행 능력을 객관적으로 평가하는 것이 중요하다.

사업계획서 평가방식의 장점은 첫째, 경제적인 능력 이외의 측면²⁵⁾을 상당히 중시하여 사업자를 선정하고자 하는 경우 목적 달성이 용이하고, 둘째, 사업신청자의 수가 매우 적어서 신청자간의 경쟁이 거의 이루어지지 않는 상황에서도 적용 가능하며, 셋째, 다른 대안과 병행하여 적용하므로 인해 발생할 수 있는 단점을 보완할 수 있으며, 넷째, 허가신청자로 하여금 보다 건실한 사업준비를 하도록 유도하고 사업능력이 현저하게 떨어지는 사업자의 배제가 가능하며, 다섯째, 직접적인 사업수행과 관련이 없는 요행이나 자본력에 의한 선정이라는 비판을 불식시킬 수 있다.

단점으로는 첫째, 신청업체들이 준수 불가능하거나 오래 유지될 수 없는 사업계획을 제시할 가능성이 있으며, 둘째, 객관적이고 투명한 평가기준을 마련하기가 쉽지 않아 정치적 특혜시비나 평가절차의 공정성과 투명성에 대한 시비가 대내·외적으로 발생할 소지가 있고, 셋째, 행정적 측면에서 사업계획서 평가에 시간, 인력 및 자원의 낭비가 따른다.

사업계획서 평가방식의 대표적인 대안으로서 경쟁입찰 방식을 고려해 볼 수 있다. 특히 통상 관점에서 볼 때, 사업허가에 있어 투명성과 객관성이 요구되는데, 경쟁입찰 방식은 가장 투명하고 객관적인 방식이라고 할 수 있으며, 결과적으로 불필요한 통상마찰을 사전에 방지할 수 있다. 통신시장 개방이 가속화함에 따라 외국사업자가 국내에서 획득할 이윤의 상당 부분을 출연금으로 거두어들일 수 있어 국부의 유출을 막을 수 있으며, 정부의 재정 수입을 증대시킴으로써 통신하부구조 구축에 필요한 재원을 안정적으로 조

25) 사회에 대한 기여도, 인력양성, 공익성 보장, 안정적 서비스의 제공 확보 등을 예로 들 수 있다.

달할 수 있다.

(5) 규제기관의 독립성 보장

1980년대 중반까지 미국이나 영국 등 일부 선진국을 제외하면, 대부분의 국가가 직접 통신서비스를 제공하고 관련 정부부처(ministry)가 통신산업 규제를 담당해왔다. 이러한 추세는 통신시장 자유화와 함께 크게 변화하였다. 우선 기존 독점사업자를 민영화해 시장에 경쟁을 도입하면서 정부로부터 서비스 제공기능을 분리하였으며, 변화된 시장환경에서 공정성을 확보하기 위해 정부부처가 담당하던 규제기능도 분리하였다. 즉, 민영화를 통해 통신관련 정부부처의 규제기능을 중립화 한 것이다.

한편, 독립규제기관 설립을 통해 보다 본격적인 규제기능의 분리도 시도되었다. 독립규제기관은 업계뿐만 아니라 기존 사업자에 대해 일정정도 지분을 보유하고 있던 관련 정부부처와도 일정한 거리를 유지함으로써 정부부처가 규제기능을 보유하고 중립성만을 강화하는 형태보다 공정성 측면에서 진일보한 제도라고 할 수 있다. 특히, 관련 정부부처가 규제를 담당하는 경우 산업진흥기능과 규제기능을 겸함으로써 발생할 수 있는 이해상충문제를 회피할 수 있다는 점도 장점으로 평가되고 있다.

이와 같은 독립규제기관 설립추세는 1997년 체결된 WTO 기본통신협정은 Reference Paper를 통해 “규제기관은 기본통신서비스를 제공하는 사업자와 분리되어야 하고, 규제기관의 의사결정 및 의사결정절차는 모든 사업자에게 공평” 해야한다는 공평성, 비차별성 등 규제기관의 운영원칙을 제시하고 독립규제기관 설립을 권고함으로써 각국의 정책변화를 유도해왔다. 그러나, 동규정은 규제기관의 독립성 판단을 위한 구체적인 기준에 대해서는 함구하고 있다. 그럼에도 불구하고 대체적인 해석은 2가지 각도에서 규제기관의 독립성이 확보되어야 한다는 것이다. 우선 사업자로부터의 독립성이다. 이를 완벽하게 달성하기 위해서는 정부가 지분을 보유하는 국영사업자가 민영화되어야 한다. 그 다음은 정책부서와의 독립성이다. 다시 말해, 통신정책 수립기관과 별도의 독립된 규제기관을 유지하여야 한다는 것이다.

우리나라의 경우, 전자와 관련하여서는 한국통신의 완전민영화가 전제되어

야 한다. 후자와 관련하여서는 공평하고 비차별적인 규제를 위해서 무엇보다 통신산업의 규제를 담당하는 통신위원회가 관련 행정부처의 불필요한 간섭없이 규제를 수행할 수 있도록 규제기관의 독립성을 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 특히, 충분한 규제권한을 행사할 수 있도록 행정적 구조를 정비하는 것은 중요한 문제이다. 규제기관장의 선출방식 및 임기, 인력의 수급, 규제활동에 관한 보고 의무, 재정수급 등 관련 제도의 정비는 규제기관 독립성을 평가하는 척도가 되기 때문이다. 독립성을 강화에 기여할 수 있는 규제기관의 행정구조에 관한 다음과 같은 기준을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 통신정책을 담당하는 관련 행정부처와의 구조적으로 엄격하게 분리되어야 한다. 둘째, 규제기관장은 입법부의 승인하에 행정부 수반이 임명해야 한다. 셋째, 정해진 임기동안 지위가 보장되는 다수의 위원으로 구성된 위원회 형식 유지되어야 한다. 넷째, 규제기관의 활동에 대해 의회 등 동일분야의 정책형성에 관여하지 않는 기관에 대해서만 보고의 의무를 부과한다. 다섯째, 규제기관의 결정사항은 사법부의 판단이 있기 전까지 번복될 수 없도록 엄격히 제한한다. 여섯째, 규제기관의 인력 구성의 자율성도 인정해야 한다.

이러한 원칙을 통해 규제기관의 독립성을 보장함과 동시에 규제기관의 활동을 감독할 수 있는 제도 또한 마련되어야 한다는 점을 지적할 필요가 있다. 규제기관의 독립성 확보는 시장경쟁을 활성화하고 이용자의 이익을 효과적으로 보호하기 위한 수단일 뿐 그 자체가 목적은 아니기 때문이다. 통신규제기관도 행정부 일부로써 적절한 기능수행 여부가 평가되어야 함은 당연한 것이다.

한편, 최근 통신시장의 경쟁이 활발해지면서 통신산업에서 일반경쟁규제기관의 규제기능이 점차 강화되는 추세에 있으므로, 규제기관의 독립성 확보에 수반되는 조치를 취하는 과정에서 통신전문 규제기관과 일반경쟁규제기관의 규제기능을 조화시키는 문제를 신중히 고려하여야 한다. 통신규제기관은 통신산업 고유의 특성을 감안해 면허제도, 보편적 서비스, 요금규제, 상호접속제도 등 경제·사회적 규제뿐만 아니라 주파수·번호 배분, 형식승인, 표준설정 등 기술적 규제를 수행해 왔다. 그러나, 시장경쟁이 활성화됨에 따라 일반 경쟁규제기관의 통신시장 개입이 증가했고, 이에 따라 양 기관의 규제

기능이 중첩되면서 마찰이 우려되는 상황이 전개되고 있다.

이와 같은 마찰은 관련 법률에서 양 기관의 역할을 명확하게 규정하지 않는 상황에서 특히 문제가 될 수 있다. 양 기관이 동일 대상에 대해 규제 권한을 보유하는 경우 규제관할권 문제는 피할 수 없다. 예를 들어 통신사업자간 M&A를 규제하는 경우, 통신규제기관은 인수를 통해 시장에 진입하려는 신규사업자가 면허요건을 충족하는가에 주목하는 반면, 일반 경쟁규제기관은 인수기업의 시장지배력이나 산업집중도에 미치는 영향을 중심으로 평가함에 따라 M&A에 대해 상반된 규제가 가해지는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 상황은 통신사업자들에게 규제의 예측가능성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라, 규제와 관련한 양 기관의 의견상충으로 인한 제도시행 지연이 큰 사회적 비용을 초래할 수 있기 때문이다.

참고문헌

- Brown, D.K., Deardorff, A.V., Fox, A.K. and Stern, R.M. 1995
"Computational analysis of goods and services liberalization in the
Uruguay Round" in Martin, W. and Winters, L. A. eds., *The
Uruguay Round and the Developing Economies*. pp. 365-80. Cambridge:
Cambridge University Press.
- Dixon P. B., Parmenter B. R., Sutton J. and Vincent D. P. 1982. *ORANI:
A Multisectoral Model of the Australian Economy*. Amsterdam: North
Holland Publishing Company.
- Horridge, J. M., Parmenter B. R. and Pearson K. R. 1993. "ORANI-F:A
General Equilibrium Model of the Australian Economy." *Economic
and Financial Computing*, Volume 3, No.2
- Markusen, J, Rutherford, T.F. and Tarr, D. 1999. "Foreign Direct
Investment in services and the Domestic market for expertise." Paper
presented at the Second Annual Conference on Global Economic
Analysis. Denmark.
- Verikios, G. and Zhang, X.-G. 2000. "Sectoral Impacts of Liberalising Trade
in Services." Paper presented at the Third Annual Conference on
Global Economic Analysis. Melbourne. Australia.
- Dataquest. 2000.5.1. "The North American Wireless Marketplace : Fouth
Quarter 1999 Review"
- Analysis Ltd. 1999. "Will Wireless Win? Prospects for Mobile and Fixed
Operators."
- ARC Group. 1999.5. "Wireless Internet Applications, Technology & Player
Strategies."
- ARC Group. 1999. "Wireless Internet Applications, Technology&Player
Strategies Worldwide Market & Technology Developments
1999-2004."
- Gartner Group. 2000.3.20. "The Internet Access Market: 1999"
- ITU. 1999. *World Telecommunication Development Report*
- MOBILE comi. 2000.8
- OECD. 2000.6.27. "Local Access Pricing and E-Commerce."

- OECD. 2000.6.29. "The Economics and Social Impacts of Electronic Commerce."
- Paul Budde Communications. 2000. "Global Internet Market - IP Telephony or VoIp."
- PaulBudde. 2000.6.14. "Global Internet Market-Statistics Overviews"
- Strategis Group, 1999.5 "World Cellular and PCS Markets:1999."
- WISE D.B. 2000. 7. 「지역통신망 교환장비 5~10년내 대부분 ATM/IP로 대체될 전망...TFI」
- 공영일. 2000. 『미국 이동전화서비스시장의 동향, 정보통신정책』 서울: 정보통신정책연구원
- 김준동·강인수. 1999 『우리나라 서비스산업의 개방영향 분석에 관한 연구』 서울: 대외경제정책연구원
- 권오상. 2000.2.1. 「인터넷전화 규제동향」. 『정보통신정책』, 제12권 2호 통권 248호. 서울: 정보통신정책연구원
- 권오상. 2000.4.1. 「인터넷전화 사업자현황」. 『정보통신정책』, 제12권 6호 통권 252호. 서울: 정보통신정책연구원
- 문석웅·김건홍. 1996 『CGE모형에 의한 한국의 수출입구조 및 거시경제 중기전망』 서울: 대외경제정책연구원
- 문석웅. 1998 「CGE모형을 이용한 최신 산업연관표의 창출」. 『경제학 연구』, 제46집 제1호, 서울: 한국경제학회
- 문석웅. 2000. 「정보통신산업 성장의 국민경제적 효과추정-CGE모형의 응용」. 한국경제학회 발표 논문. 서울
- (주)민컴. 2000.5. 『경영과 컴퓨터』 서울: (주)민컴
- 박용호. 2000.8. 「인터넷폰 현황과 향후전망」. 세미나 발표자료. 서울: (주)웹콜월드
- 서보현 외. 1999. 『전기통신사업법 개정방향 연구』 서울: 정보통신정책연구원
- LG경제연구소. 2000.8.9. 『LG주간경제』
- 성낙일, 김재경. 2000.5-6. 「유무선 융합 및 대체와 바람직한 IMT-2000사업 구도」. 『통신시장』, 통권 제30호, 서울: 한국통신
- 염용섭 외. 1999. 『통신시장 공정경쟁 및 이용자 보호를 위한 규제법체계 재정립 방향 연구』 서울: 정보통신정책연구원
- 유기주. 2000.6.1. 「일본의 이동통신서비스시장의 동향」. 『정보통신정책』

- 제 12권 10호 통권256호, 서울: 정보통신정책연구원
- 유지연. 2000.5.16. VoIP 산업의 현황과 전망」. 『정보통신정책』, 제 12권 9호 통권 255호, 서울: 정보통신정책연구원
- 이내찬 외. 1999. 『외국통신사업자의 국내진출 확대가 상호접속을 둘러싼 통신사업자간 분쟁에 미치는 영향분석 및 통상마찰 해소방안 연구』 서울: 정보통신정책연구원
- 이홍재 · 박진현. 2000.6.26. 「이동 데이터통신(mobile data communication)의 현황과 시사점」. 『Telecommunications Review』, 제10권 3호, 서울: SK텔레콤
- 전자신문사. 1999. 『정보통신연감』 서울: 전자신문사
- 정보시대. 2000. 『enable』 서울: 정보시대
- 정보통신부. 2000.3.31. 「별정통신사업자 등록현황」 서울: 정보통신부
- 정보통신정책연구원. 1999.12. 「기간통신서비스시장 경쟁상황평가」 서울
- 정보통신정책연구원. 2000.7. 「차세대이동통신서비스의 이용자 성향에 관한 연구」
- 정인억 외. 1997. 『한 · 미 통신외교 10년사』 서울: 정보통신정책연구원
- 통계청. 『경제통계연감』 각년호. 서울: 통계청
- 통신개발연구원. 1997.6. 『WTO 기본통신협상 종합보고서』
- 한국은행. 『기업경영분석』 각년호. 서울: 한국은행
- 한국은행. 『조사통계월보』 각년호. 서울: 한국은행
- 한국은행. 1993. 『1990년 산업연관표』 서울: 한국은행
- 한국은행. 1998. 『1995년 산업연관표』 서울: 한국은행
- 한국인터넷정보센터. 『인터넷통계월보』 각권 각호
- 한국정보통신진흥협회. 2000.6. 『정보통신산업 통계집(보정판)』
- 한국정보통신진흥협회. 2000.7. 『정보통신산업 통계집』
- 한국정보통신진흥협회, 2000.2. 『정보통신주요품목 동향조사』
- 한국정보통신진흥협회외 5개기관. 『정보통신주요품목 동향조사』 각호
- 한국통신경영연구소. 2000.7-8 『통신시장』 서울: 한국통신
- 홍동표 · 김용규 외. 2000. 『정보통신산업의 중장기 시장전망(2000-2004)』 서울: 정보통신정책연구원